

Dottorato di Ricerca in / PhD program Risorse per la nuova p.a.: persone e dati

Ciclo / Cycle XVIII

Curriculum in Selezione, gestione e valorizzazione del capitale umano nelle pp.aa.

IL CONCORSO PUBBLICO E L'ETERNO RITORNO DELL'UGUALE

Nome / Name **FEDERICA**

Cognome / Surname **BENAROIO**

Matricola / Registration number **826214**

Tutor: Chiar.mo Prof. Alfredo Marra

Co-tutor: Chiar.ma Prof.ssa Monica Delsignore

Coordinatore / Coordinator: Chiar.mo Prof. Alfredo Marra

ANNO ACCADEMICO / ACADEMIC YEAR 2024/2025

SOMMARIO

INTRODUZIONE	1
SEZIONE I – ALLA RICERCA DI UNA NOZIONE DI CONCORSO PUBBLICO.	6
CAPITOLO I – ORIGINI E SVILUPPI DEL PRINCIPIO DEL CONCORSO PUBBLICO.	6
1. Le origini del principio del concorso pubblico tra uguaglianza e merito.	6
2. Le origini del principio del concorso pubblico in Italia.....	9
2.1. <i>I concorsi pubblici durante il fascismo.</i>	15
2.2. <i>Il dibattito in seno all’Assemblea costituente sull’art. 97, ultimo comma, della Costituzione.</i>	16
3. La legislazione in tema di concorsi pubblici: un breve <i>excursus.</i>	21
3.1. <i>Dalla Costituzione alla privatizzazione del pubblico impiego.</i>	21
3.2. <i>Il D.P.R. n. 487 del 1994 e il Testo unico del pubblico impiego.</i> ..	25
3.3. <i>Le riforme successive agli anni 2000.</i>	26
3.4. <i>Le riforme più recenti (rinvio).</i>	29
4. Il concorso pubblico al crocevia tra imparzialità e buon andamento. ...	31
CAPITOLO II – IL CONCORSO PUBBLICO NELLA DOTTRINA E NELLA GIURISPRUDENZA.	33
1. Il concorso pubblico secondo la giurisprudenza: lo storico contrasto tra Corte di Cassazione e Consiglio di Stato in tema di giurisdizione.	33
1.1. <i>La giurisdizione in tema di concorsi per direttori dei musei, direttori sanitari e per il conferimento di incarichi dirigenziali a contratto ex art. 110 TUEL.</i>	35
1.2. <i>La giurisdizione in tema di concorsi interni.</i>	40
1.3. <i>La giurisdizione in tema di stabilizzazioni del personale.</i>	43
2. Il concorso pubblico secondo la dottrina.	45
3. Alcune considerazioni sulla nozione di concorso pubblico.	48
SEZIONE II – I PROBLEMI APPLICATIVI DELLA DISCIPLINA DEI CONCORSI PUBBLICI.	51
CAPITOLO III – LA FUGA DAL CONCORSO.....	51
1. Le condizioni di ammissibilità delle deroghe al principio del concorso pubblico nella giurisprudenza della Corte costituzionale.	51
2. Il problema del precariato e le stabilizzazioni.	56
3. Le altre deroghe al concorso: avviamento degli iscritti alle liste di collocamento, assunzione di disabili e progressioni di carriera.....	65
4. Gli scorrimenti di graduatoria e la mobilità.	71
CAPITOLO IV – LA DISFUNZIONALITÀ DEI CONCORSI.	76

1. La disfunzionalità dei concorsi.	76
2. La parodia del concorso: una giurisprudenza miope, tra valutazione dei titoli, quesiti situazionali e prove preselettive.	77
3. Le disfunzioni del quadro normativo: i soggetti che reclutano e le procedure concorsuali.	82
4. Le criticità della prassi: pianificazione dei fabbisogni, bandi di gara, valorizzazione delle competenze e attrattività dei concorsi pubblici.	88

CAPITOLO V – “L’ETERNO RITORNO DELL’UGUALE”: CONCORSI NUOVI, PROBLEMI VECCHI. UNA RIFLESSIONE SULLE NOVITÀ LEGISLATIVE INTRODOTTE POST COVID-19. 104

1. L’attuale volto della pubblica amministrazione.	104
2. I nuovi concorsi.	107
3. Il D.l. 9 giugno 2021, n. 80, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2021, n. 113: il concorso abbreviato, la selezione da elenchi e le selezioni aggregate ex art. 3-bis.	109
4. Il D.l. 30 aprile 2022, n. 36: la digitalizzazione dei concorsi, il Portale del Reclutamento e l’art. 35- <i>quater</i> del d.lgs. n. 165/2001.	116
5. Il D.l. 22 aprile 2023, n. 44, convertito dalla legge 21 giugno 2023, n. 74: il contratto di apprendistato e “la sola prova scritta”.	119
6. Le recenti modifiche apportate dal D.P.R. 16 giugno 2023, n. 82 al D.P.R. 9 maggio 1994, n. 487.	123
7. Il D.l. 15 marzo 2025, n. 25 (c.d. Decreto PA 2025).	125
8. Una riflessione sulle novità legislative introdotte post Covid-19: “l’eterno ritorno dell’uguale”.	128

SEZIONE III – CENNI DI COMPARAZIONE CON LA DISCIPLINA FRANCESE ED EUROPEA. 132

1. Oggetto e finalità della comparazione.	132
2. Le origini del concorso pubblico in Francia.	134
3. Le criticità del sistema di reclutamento francese.	145
4. Le riforme più recenti in Francia.	160
5. Brevi cenni sul reclutamento nelle istituzioni dell’Unione europea: EPSO (<i>European Personnel Selection Office</i>).	167
6. La Risoluzione del Parlamento europeo sulla cattiva gestione organizzativa dei concorsi di EPSO.	173
7. Alcuni spunti per la normativa nazionale.	175

CONCLUSIONI. 179

BIBLIOGRAFIA 187

INTRODUZIONE

L'analisi dei dati risultanti dal conto annuale della Ragioneria dello Stato, aggiornati al 12 dicembre 2024, fa emergere una situazione piuttosto critica con riferimento alla condizione del personale della pubblica amministrazione in Italia.

Nel periodo dal 2014 al 2023 si segnala un forte sottodimensionamento dei dipendenti pubblici, la cui causa va ricercata nelle politiche di contenimento del *turn over* che si sono registrate negli ultimi decenni. La conseguenza è stata quella dell'invecchiamento dei dipendenti¹ e, poi, a fronte del pensionamento di molti di essi, di una riduzione degli stessi in termini numerici. Ne risulta una pubblica amministrazione inadeguata, spesso percepita come inefficiente, e come fattore di ostacolo, invece che di traino della crescita e dello sviluppo del Paese. Tale visione, tra l'altro, contribuisce senza dubbio ad alimentare un'altra problematica, che è quella della scarsa attrattività del lavoro nei pubblici uffici per i giovani e per i tecnici.

Solo tra il 2022 e il 2023 si è cominciato a registrare un più elevato tasso di ricambio del personale, il che è il risultato della nota inversione di tendenza – che si è avuta a partire dal 2019 e anche grazie alle risorse del PNRR – nella direzione di un maggiore investimento di spesa nei concorsi pubblici.

Questo tanto atteso cambio di prospettiva, tuttavia, ha portato su sé il peso di anni e anni di “carestia”, le cui nefaste conseguenze sono ardue da riparare in tempi brevi. È, infatti, elevato il rischio di effettuare una “improvvisa e non salutare abbuffata”².

È, dunque, fondamentale approfondire come vengano svolti i “nuovi concorsi”, anche in considerazione del fatto che, in questa fase storica, il numero delle cessazioni risulta particolarmente elevato³. Dalla qualità di personale che

¹ Questo dato, per la verità, può essere riscontrato anche in altri Paesi eurolunitari, come specificato nel *Report OECD “Ageing and talent management in european public administrations”*, dell'ottobre 2021.

² A. MARRA, *I pubblici impiegati tra vecchi e nuovi concorsi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 2019, p. 248.

³ Nel 2023 i dati del conto annuale riportano 192.640 cessazioni.

viene reclutato dipende, infatti, la qualità dell'organizzazione della futura pubblica amministrazione, che rappresenta uno dei fattori essenziali per il suo buon funzionamento⁴.

Alcune delle nuove modalità “speciali” e “semplificate” di reclutamento introdotte post Covid-19 – come il concorso abbreviato e la selezione da elenchi – hanno tuttavia sollevato forti dubbi in dottrina⁵. Questi ultimi hanno riguardato, innanzitutto, la compatibilità o meno di queste con il principio del concorso pubblico e la loro natura di deroghe allo stesso. Inoltre, alcune perplessità hanno avuto ad oggetto l'idoneità di tali soluzioni a risolvere le criticità riscontrate e la preoccupazione che esse, al contrario, siano suscettibili di indebolire ulteriormente il tessuto amministrativo.

Uno degli obiettivi della presente ricerca è, allora, quello di provare a ragionare sulle problematiche evidenziate.

Per farlo, non si può prescindere dallo studio del principio del concorso pubblico, che riveste nel nostro ordinamento un ruolo essenziale in tema di reclutamento del personale, avendo come obiettivo quello di garantire le esigenze di una “buona amministrazione”. Tra queste, vi è, da un lato, quella di reclutare i soggetti più competenti a partire da un ampio bacino di aspiranti e, dall'altro, quella di assicurare a tutti i cittadini l'accesso ai pubblici uffici in condizioni di eguaglianza, come sancito dagli articoli 3 e 51 della Costituzione.

Come noto, l'art. 97, comma 4, della nostra Costituzione dispone il carattere generale del principio in discorso, stabilendo che: “agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede tramite concorso”. In relazione a tale disposizione – che, “salvo i casi previsti dalla legge”, dovrebbe essere sempre rispettata – la dottrina ha da più parti segnalato come il termine “concorso pubblico” venga

⁴ M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè, 1966.

⁵ B. CIMINO, *Il completamento del percorso di dequotazione del pubblico concorso*, in *Giorn. dir. amm.*, 1, 2022, pp. 17 ss.

spesso abusato, in quanto impiegato in modo improprio per indicare le modalità di selezione più disparate⁶.

Nonostante la sua apparente solidità e l'eccezionalità delle possibili deroghe, infatti, il principio in discorso è stato spesso violato in nome di esigenze contingenti, come la necessità di sanare situazioni di precariato o di reclutare ingenti unità di personale in tempi brevi o con risorse scarse.

In effetti, come si vedrà, lo studio della storia del pubblico impiego in Italia – dalle sue origini alle riforme più recenti – rivela una costante: da un lato, l'affermazione del concorso sul piano dei principi; dall'altro la continua ricerca di *escamotage* per eluderne l'applicazione.

Per meglio comprendere il tema che ci occupa, la prima parte del presente lavoro sarà dedicata al tentativo di ricostruire la nozione, i principi ispiratori e i caratteri essenziali del concorso pubblico, proprio per distinguerlo da altre procedure di selezione di personale che, tuttavia, non possono essere considerati concorsi (sez. I). A tal fine si analizzeranno, pur senza pretesa di esaustività, le origini e gli sviluppi della disciplina dei concorsi pubblici, nonché le interpretazioni della dottrina e della giurisprudenza in materia. Con riferimento a quest'ultima, si assumerà, in particolare, l'angolo visuale del riparto della giurisdizione tra giudice amministrativo – cui spetta la giurisdizione sui concorsi – e giudice civile, cui, invece, compete la giurisdizione sulle diverse procedure selettive che si svolgono nel contesto di un rapporto di impiego pubblico già instaurato.

Alla luce di tali preliminari indagini si cercherà di mostrare come il principio del concorso pubblico si trovi al centro di una tensione tra i principi di imparzialità e buon andamento. Da una parte, come si vedrà, primaria importanza è, infatti, ricoperta dall'esigenza di assicurare, nel reclutamento del personale pubblico, l'imparzialità, intesa come divieto di favoritismi e necessità di assicurare apertura e trasparenza delle procedure. Dall'altra parte, ad essa si accompagna la necessità di garantire il buon andamento, il che impone che il

⁶ Per tutti, H. CAROLI CASAVOLA, *Concorso (dir. amm.)*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. II, Milano, Giuffrè, 2006, p. 1151.

concorso sia effettivamente in grado di selezionare i più meritevoli e sia in grado di farlo in modo efficace ed efficiente in relazione ai fabbisogni delle pubbliche amministrazioni.

Tali principi – entrambi sanciti dall’art. 97 della Costituzione – entrano, come noto, spesso in tensione tra loro. Nel nostro ordinamento non sembra, infatti, essere stato raggiunto un soddisfacente punto di equilibrio tra gli stessi, il che sembra essere alla base del continuo reiterarsi delle medesime problematiche.

Tale situazione è aggravata dal fatto che, soprattutto negli ultimi decenni, il principio del buon andamento è stato sempre più spesso letto nella sua accezione di economicità, che impone di impiegare la minore quantità possibile di risorse⁷. Il rischio connesso è quello di un’ulteriore complicazione delle attuali problematiche, consistenti, da un lato, nella continua “fuga” dai concorsi (sez. II, cap. III) e nel ricorso sempre più ingente a deroghe, dall’altro nelle numerose disfunzionalità degli stessi (sez. II, cap. IV).

Con riferimento a queste ultime, se ne sonderanno le condizioni di ammissibilità, così come chiarite dalla Corte costituzionale, nonché l’incidenza nel corso del tempo e le conseguenze, anticipate nell’*incipit*, sull’attuale volto della pubblica amministrazione.

Si proverà, poi, a riflettere sulla questione – già anticipata – delle nuove modalità di reclutamento introdotte post Covid-19, col fine di comprendere se esse rappresentino, o meno, l’ennesima soluzione emergenziale e derogatoria.

Infine, si ragionerà sull’opportunità di introdurre una riforma organica del sistema dei concorsi in Italia, quale soluzione per evitare il continuo riproporsi delle stesse criticità.

A tal fine, la comparazione con altri ordinamenti europei, ove il concorso pubblico costituisce un principio consolidato, pare uno strumento privilegiato per provare a individuare soluzioni utili per l’implementazione del sistema nazionale. Per tale ragione, si approfondiranno dapprima il sistema di

⁷ R. URSI, *Le stagioni dell’efficienza. Paradigmi giuridici della buona amministrazione*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2016, p. 419-420.

reclutamento per l'accesso alla *fonction publique* francese e, poi, quello per la selezione del personale delle istituzioni dell'Unione europea (sez. III).

Lo studio del primo sembra particolarmente utile anche in virtù della comune matrice storica e culturale con il nostro ordinamento giuridico, tanto che esso ha sempre rappresentato un importante termine di paragone per il diritto amministrativo italiano. Il secondo, invece, è un contesto peculiare caratterizzato dall'assenza di una tradizione statutale unitaria. In tal ambito, i concorsi pubblici sono organizzati, in modo centralizzato, dall'Ufficio europeo di selezione del personale (EPSO), che ha recentemente costituito l'oggetto della Risoluzione n. 2880/2025 del Parlamento europeo, ove sono state evidenziate alcune criticità del sistema.

SEZIONE I – ALLA RICERCA DI UNA NOZIONE DI CONCORSO PUBBLICO.

CAPITOLO I – ORIGINI E SVILUPPI DEL PRINCIPIO DEL CONCORSO PUBBLICO.

1. Le origini del principio del concorso pubblico tra uguaglianza e merito. – 2. Le origini del principio del concorso pubblico in Italia. – 2.1. I concorsi pubblici durante il fascismo. – 2.2. Il dibattito in seno all'Assemblea costituente sull'art. 97, ultimo comma, della Costituzione. – 3. La legislazione in tema di concorsi pubblici: un breve *excursus*. – 3.1. Dalla Costituzione alla privatizzazione del pubblico impiego. – 3.2. Il D.P.R. n. 487 del 1994 e il Testo unico del pubblico impiego. – 3.3. Le riforme successive agli anni 2000. – 3.4. Le riforme più recenti (rinvio). – 4. Il concorso pubblico al crocevia tra imparzialità e buon andamento.

1. Le origini del principio del concorso pubblico tra uguaglianza e merito.

Per comprendere appieno il significato del principio del concorso pubblico, è necessario volgere lo sguardo al passato, ripercorrendo, sia pur sinteticamente, le tappe che ne hanno accompagnato le origini e gli sviluppi.

La dottrina non è unanime nell'individuare le circostanze che portarono all'introduzione e, poi, alla diffusione del concorso pubblico in Europa. Secondo alcuni autori, le origini di tale sistema andrebbero fatte risalire al Concilio di Trento, quando esso fu impiegato per la nomina dei vescovi e per l'attribuzione dei benefici ecclesiastici⁸. Secondo altra parte della dottrina, invece, le idee di *merit system* e di *tenure* alla base del principio del concorso pubblico furono portate in Francia nel XVIII secolo dai missionari gesuiti provenienti dalla

⁸ D. DE MAILLANE, *Dictionnaire de droit canonique et de pratique bénéficiale*, Lyon, 1770, richiamato anche da B. GAGLIARDI, *La libera circolazione dei cittadini europei e il pubblico concorso*, Jovene, Napoli, 2012, p. 141.

Cina⁹. Il sistema utilizzato per reclutare i mandarini – il c.d. *Keju*, che aveva destato anche l'interesse di Voltaire¹⁰ – constava di una serie di prove d'esame accessibili a tutti, indipendentemente dall'estrazione sociale, e sempre più difficili per passare da una qualifica a quella superiore, fino alle “prove supreme”, da superare per poter accedere alle cariche più elevate¹¹.

Tale impianto, che pare sia stato frutto di un'originale creazione cinese, era ben differente da quello tradizionalmente utilizzato in Occidente, ove i burocrati erano scelti sulla scorta delle segnalazioni effettuate da parte di personalità illustri, e non sulla base di esami che ne accertassero le conoscenze. Si trattava, dunque, di un meccanismo meritocratico, per cui anche il figlio di un agricoltore poteva ambire a ricoprire la carica di Viceré o di Ministro di Stato¹².

Questo modello, veicolato in Europa attraverso i resoconti dei missionari, suscitò notevole interesse tra gli intellettuali illuministi, contribuendo a maturare una riflessione sull'esigenza di criteri più equi e razionali per la selezione dei funzionari pubblici.

Tali principi di uguaglianza e apertura dell'accesso alle cariche pubbliche furono fatti propri anche dai fautori della Rivoluzione francese: alcuni studiosi¹³ hanno sostenuto che tali idee avessero tratto origine dagli scritti di Voltaire e di altri autori che illustravano la dottrina confuciana. Non si può non notare, in

⁹ S. CASSESE, *L'ideale di una buona amministrazione. Il principio del merito e la stabilità degli impiegati*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2007; R. CAVALLA PERIN, B. GAGLIARDI, *La liberté de circulation des travailleurs dans l'union européenne: les modèles italien et français de recrutement dans la fonction publique*, in *Droits du travail et des fonctions publiques: unité du droit?*, Actes du colloque de Nanterre – Automne 2010, pp. 169 ss.

¹⁰ G. BERTUCCIOLI, *Come l'Europa vide la Cina nel secolo XVIII*, in *Mondo Cinese*, 54, 1986, p. 26, che richiama VOLTAIRE, *Essai sur le moeurs et l'esprit des nations*, cap. CXCIV: De la Chine, in *Oeuvres complètes Voltaire*, Kehel, 1784-1790, XIX, p. 327, ove l'autore afferma che “la mente umana non può immaginare un governo migliore” di quello cinese.

¹¹ G. BERTUCCIOLI, *Come l'Europa vide la Cina nel secolo XVIII*, op. et loc. ult. cit.; A. ZOLA, “*Keju*”: il sistema degli esami nella Cina imperiale, in *Dir. amm.*, 1996, pp. 365 ss.

¹² J.B. DU HALDE, *Description géographique, historique, chronologique, politique de l'Empire de la Chine et de la Tartarie chinoise*, vol. III, G. Le Mercier, Paris, 1735, p. 12.

¹³ G. BERTUCCIOLI, *Come l'Europa vide la Cina nel secolo XVIII*, cit., p. 28.

effetti, una connessione tra la filosofia appena descritta e l'affermazione contenuta all'art. 1 della Dichiarazione dei diritti dell'Uomo e del Cittadino del 1789, per cui “gli uomini nascono e restano liberi e uguali. Distinzioni civili possono essere fondate solo su motivi di pubblica utilità”. Tale analogia si riscontra anche leggendo l'art. 6 della stessa Dichiarazione, ove si afferma che tutti i cittadini sono “ugualmente ammissibili a tutte le dignità, cariche ed impieghi pubblici secondo la loro capacità, e senza altra distinzione che quella delle loro virtù e dei loro talenti”¹⁴.

La concezione della selezione dei funzionari sulla base del merito fu oggetto, in seguito, di una sistematizzazione nella dottrina della burocrazia di Max Weber, che trattò il tema della professionalizzazione dei funzionari come conseguenza delle nuove necessità organizzative dei moderni Stati nazionali¹⁵.

¹⁴ Vedasi E. GUSTAPANE, *Il sistema dei concorsi pubblici: le origini, l'evoluzione*, in A. VARNI, G. MELIS (a cura di), *Le fatiche di Monsù Travet, per una storia del lavoro pubblico in Italia*, Torino, Rosenberg & Sellier, 1997, pp. 21 ss., che riporta la traduzione di A. SAITTA, *Costituenti e costituzioni della Francia rivoluzionaria e liberale (1789-1875)*, Milano, Giuffrè, 1975, p. 251. Con riferimento al principio di uguaglianza, come specifica B. GAGLIARDI, *Il pubblico concorso come funzione amministrativa*, Napoli-Torino, Edizioni scientifiche italiane, 2024, pp. 36 ss., “il diritto al reclutamento eguale, con abolizione dei privilegi ereditari a beneficio di particolari categorie di individui” era esplicita anche “nelle dichiarazioni dei diritti americane”, che individuavano “l'elezione quale strumento per la nomina dei funzionari, secondo un modello che valorizza il consenso dei consociati quale elemento di legittimazione, o, meglio, che affida alla collettività la valutazione sulla professionalità dei candidati, piuttosto che prevederne la misura con esami e concorsi”. L'A. sottolinea anche come, all'indomani delle Rivoluzioni, continuarono a imperversare le discriminazioni: in Francia, per esempio, erano esclusi dalle cariche pubbliche le donne, gli stranieri, gli ebrei e i protestanti. Come si evince, poi, dalla *Constitution* del 1789, Ch. IV, sect. II, art. 2, nemmeno la Rivoluzione francese aveva imposto, poi, il concorso. La selezione dei funzionari avveniva tramite elezione, modello ritenuto più coerente con il principio di sovranità popolare (in proposito, vedasi ID., *op. ult. cit.*, pp. 43-44).

¹⁵ M. WEBER, *Wirtschaft und Gesellschaft* (1922-1956) trad. it. a cura di P. ROSSI, *Economia e società*, vol IV, Edizioni di Comunità, Milano, 1980, p. 147 ss.

2. Le origini del principio del concorso pubblico in Italia.

Spostando lo sguardo sul contesto italiano, è possibile cogliere come anche nel nostro ordinamento si siano progressivamente diffusi quegli stessi ideali di selezione meritocratica che avevano ispirato le esperienze rivoluzionarie e riformiste d'Oltralpe.

In particolare, alcuni pensatori, quali Vincenzo Russo e Luigi Martini¹⁶, sottolinearono l'importanza dell'eguaglianza e del merito quali criteri guida per l'accesso alle cariche pubbliche. Incidentalmente val la pena di notare come lo stesso avvenne in Inghilterra, ove l'idea degli esami per l'accesso agli uffici pubblici venne recepita nel celebre rapporto Northcote- Trevelyan (1854) di riforma del *Civil service*¹⁷. Più avanti, John Mill parlò della necessità di svolgere gli esami per concorso, con una selezione pubblica diretta “da persone estranee alla politica e pari, per classe e per grado, agli esaminatori per le dignità universitarie”¹⁸.

Nel nostro Paese tali principi furono recepiti anche nello Statuto Albertino del 1848, che, all'art. 24, sanciva che “Tutti i regnicoli, qualunque sia il loro titolo o grado, sono eguali dinanzi alla legge. Tutti godono egualmente i diritti

¹⁶ E. GUSTAPANE, *Il sistema dei concorsi pubblici: le origini, l'evoluzione, cit.*, p. 22, ove l'autore ricorda che Vincenzo Russo sostenne che: “Finché un cittadino non ha la possibilità di esercitare qualunque impiego politico, non vi è eguaglianza”, precisando che “l'eguaglianza politica non distrugge la preferenza del maggior merito. È questa nella suprema ragione del maggior bene possibile della umana società. Ma ben altra cosa è che vi sia chi abbia più talenti per una carica, ben altra che non si abbia capacità per essa” e che Luigi Martini dichiarò che “La libertà consiste nell'obbedire soltanto alla legge, e la legge fatta dal popolo. L'eguaglianza nell'essere eguali a tutti gli altri come cittadini, potendo aspirare a tutti gl'impieghi in forza del nostro merito e senza bisogno di esser benestante, conte o marchese”.

¹⁷ B. GAGLIARDI, *La libera circolazione dei cittadini europei e il pubblico concorso, cit.*, 2012, p. 143; S. CASSESE, *L'ideale di una buona amministrazione, cit.*, p. 20; C. PINELLI, *Il 3° comma dell'art. 97, L'accesso ai pubblici impieghi*, in P. CARETTI, C. PINELLI, U. POTOTSCHNIG, G. LONG, G. BORRÈ, *La Pubblica Amministrazione, art. 97-98, Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli e Roma Società editrice del Foro Italiano, 1994, p. 323.

¹⁸ J. MILL, *Il governo rappresentativo*, trad. it., Biblioteca Brunialti, vol. II, Torino, 1886, p. 1132.

civili e politici, e sono ammissibili alle cariche civili e militari, salve le eccezioni determinate dalla legge”¹⁹. A ben vedere, il criterio del merito non fu espressamente menzionato da tale disposizione, ma la dottrina dell’epoca sostenne all’unanimità che esso dovesse valere²⁰.

Tuttavia, è bene notare che nel Regno di Sardegna tale criterio, che tanto era millantato dagli studiosi di quel periodo, non fu immediatamente tradotto nell’introduzione della regola del concorso pubblico: inizialmente, infatti, il merito doveva soltanto essere tenuto in considerazione per le nomine agli impieghi pubblici, che però continuarono a essere rimesse alla discrezionalità – o, per meglio dire, all’arbitrio – dei ministri. Proprio in quegli anni era cresciuto il numero di aspiranti agli impieghi pubblici e, con esso, il malcontento per il sistema di clientelismo appena descritto, che, tra l’altro, aveva portato al licenziamento di molti dipendenti competenti in virtù dell’assunzione dei “favoriti” dei ministri²¹.

Secondo parte della dottrina, il principio del concorso pubblico fu introdotto per la prima volta dall’art. 18 della legge Cavour sull’amministrazione centrale dello Stato Sabauda (r.d. 23 ottobre 1853, n. 1611), che fu poi estesa anche al Regno d’Italia²². A ben vedere, tale disposizione prevedeva solamente un esame d’idoneità, ma fu lo stesso Cavour a sostenere che questo dovesse svolgersi tramite un concorso pubblico ove prevalesse il candidato che avesse ottenuto il

¹⁹ E. GUSTAPANE, *Lo statuto albertino. Indicazioni bibliografiche per una rilettura*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1983, pp. 1070 ss.

²⁰ E. GUSTAPANE, *Il sistema dei concorsi pubblici: le origini, l’evoluzione, cit.*, p. 23 ss. ripercorre il pensiero di alcuni autori dell’epoca, tra cui S. DE LUCA CARNAZZA, *Elementi di diritto amministrativo*, Torino, Loescher, 1880, pp. 386-387, che sostenne che “oggi la vera aristocrazia non è quella del sangue, del casato, sibbene l’aristocrazia del merito, dell’ingegno, della virtù, dei servigi resi alla patria”. In proposito, vedasi anche G. REBUFFA, *La formazione del diritto amministrativo in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1982, p. 57.

²¹ E. GUSTAPANE, *Il sistema dei concorsi pubblici: le origini, l’evoluzione, cit.*, pp. 24-25; vedasi anche G. PACINOTTI, *L’impiego nelle pubbliche amministrazioni secondo il diritto positivo italiano*, Torino, Utet, 1907, pp. 158 ss.

²² G. MELIS, *Gli impiegati pubblici* in G. MELIS (a cura di) *Impiegati*, Torino, Rosenberg & Sellier, 2004, pp. 22 ss.; E. GUSTAPANE, *op. ult. cit.*, p. 25 ss. Vedasi altresì G. MELIS, *Storia dell’amministrazione italiana*, Bologna, Il Mulino, 2020, pp. 22 ss.

miglior punteggio²³. Grazie anche all'adozione di successivi regolamenti ministeriali, si delineò una procedura concorsuale che prevedeva l'adozione di un bando pubblicato sulla Gazzetta ufficiale, la nomina di una commissione, lo svolgimento di esami scritti e orali, la formazione della graduatoria e, infine, la nomina dei vincitori²⁴.

Tuttavia, come risulta dalla relazione redatta da Binda al Ministro Ricasoli nel 1866, all'indomani dell'Unità, l'apparato burocratico del neonato Stato italiano si componeva di soggetti inadatti, che erano stati reclutati sulla base di "politiche convenienze personali" e non secondo il criterio del merito²⁵. Inoltre, la disciplina della materia era frammentata e disomogenea, in quanto per ogni amministrazione operava un regolamento diverso²⁶.

Un primo tentativo di razionalizzazione del sistema cominciò a prendere forma solo nel decennio successivo, con l'adozione di interventi normativi volti a colmare le lacune esistenti.

Negli anni '70 del XIX secolo, infatti, furono introdotti alcuni decreti che stabilirono dei requisiti per poter accedere ai livelli di carriera e imposero un esame di concorso per l'accertamento degli stessi. Solo con il r.d. 10 novembre 1890, n. 7279, inoltre, fu introdotto il principio dell'anonimato nelle prove scritte, che precedentemente non era affatto previsto: anzi, i candidati dovevano addirittura sottoscrivere il proprio lavoro²⁷!

²³ Nella tornata del 26 giugno 1854 della Camera dei deputati sabauda.

²⁴ A. CORPACI, *Il contributo di Enrico Presutti al dibattito di fine secolo sul problema degli impiegati pubblici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 4, 1975, p. 841 ss.

²⁵ È quanto risulta anche dalla relazione redatta da Antonio Binda al Ministro Ricasoli nel 1866 in Archivio Centrale dello Stato, *Carte Ricasoli*, b. 3, fasc. 18 sf B; in proposito, vedasi, G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana (1862-1993)*, cit., p. 42 ss.

²⁶ E. GUSTAPANE, *op. ult. cit.*, p. 26-27 specifica che alla fine del XIX secolo vi erano 30 leggi statali e 350 regolamenti che disciplinavano l'accesso ai pubblici impieghi; P. VIRGA, *Il pubblico impiego*, Milano, Giuffrè, 1991, p. 87; M. PETROZZIELLO, *Il rapporto di pubblico impiego*, in V.E. ORLANDO (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo*, vol. II, parte III, Milano, Società editrice libraria, 1935, p. 119, ove si parla di "regime regolamentare con tendenza particolaristica".

²⁷ E. GUSTAPANE, *op. ult. cit.*, p. 26-27, che richiama l'art. 14 del r.d. 20 giugno 1871, n. 324.

A fronte di un quadro così intricato, numerosi furono gli autori che segnalano la necessità di una legge sullo stato degli impiegati e, tra questi, Silvio Spaventa²⁸ e Marco Minghetti²⁹. Questi ultimi sottolineano, in particolare, l'importanza di sottrarre gli impiegati all'eccessiva ingerenza della politica nell'amministrazione³⁰.

Un'altra questione, segnalata anche da Enrico Presutti³¹, riguardava il fatto che – a fronte dell'arbitrio nella nomina degli impiegati e del gran numero di aspiranti ai pubblici impieghi – la disciplina delle prove d'esame era più improntata a tutelare i candidati, che non a curare l'interesse della pubblica amministrazione a un buon reclutamento³².

Inoltre, la dottrina – e, in particolare, Carlo Schanzer – segnalò già allora alcune problematiche ancora attuali: le attribuzioni delle funzioni da svolgere

²⁸ S. SPAVENTA, *La giustizia nell'amministrazione*, Torino, Einaudi, 1949, p. 99, ove si riporta il discorso pronunciato all'associazione costituzionale di Bergamo la sera del 7 maggio 1880, in cui l'autore sottolineava la necessità di una legge che disciplinasse le condizioni e i modi di accesso agli uffici pubblici, così da scongiurare gli abusi perpetrati da parte dei ministeri. In particolare, egli affermò che “È necessità, quindi, di fare una legge sullo stato degli impiegati, che definisca assai precisamente le condizioni ed i modi con cui gli uffici pubblici sono conferiti, come ci si può avanzare e le cause per cui si perdono. Senza questa legge, gli abusi che un ministero di partito può commettere in questo campo delle sue attribuzioni, con danno non piccolo delle amministrazioni pubbliche e della pubblica moralità, sono innumerevoli e irreparabili”.

²⁹ M. MINGHETTI, *I partiti politici e la ingerenza loro nella giustizia e nell'amministrazione*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 1992, p. 168, ove si riporta quanto affermato dall'autore nel 1881. In particolare, egli sottolineò che “L'ufficio dello Stato è di sottoporre l'interesse di ogni cittadino e di ogni classe all'interesse pubblico; il governo di partito inverte la gerarchia e sottopone l'interesse pubblico ai suoi propri interessi sicché in luogo di partiti che governano vi è un governo di partiti”. E ancora, egli affermò che, al contrario di quanto avveniva con riferimento al Parlamento, nel campo dell'amministrazione civile non preesisteva alcuna indipendenza degli organi.

³⁰ Ne parla anche A. MARRA, *Nuove dimensioni giuridiche dell'imparzialità*, in M. CALABRÒ, A. DE SIANO (a cura di), *Dialogo su buon andamento e imparzialità nell'amministrazione contemporanea*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2025, p. 85.

³¹ E. PRESUTTI, *Lo Stato parlamentare e i suoi impiegati amministrativi*, Napoli, Libreria Editrice Internazionale Anacreonte Chiaruzzi, 1899, p. 160, che affermò che gli impiegati amministrativi “non apparivano essere altro che gli esecutori” degli ordini dei ministri, nonché “i loro commessi”.

³² E. GUSTAPANE, *op. ult. cit.*, p. 28.

avvenivano nella totale disattenzione per le attitudini dei candidati, così che chi fosse “riuscito, ad esempio, un ottimo funzionario di prefettura, pronto all’azione ed energico nelle risoluzioni...” sarebbe stato portato “...nelle calme aule di giustizia ad applicare leggi e codici”; chi avesse “avuto attitudini prevalenti di raziocinio giuridico...” sarebbe stato attribuito “...al ministero dell’agricoltura o all’ispettorato ferroviario, o in qualche altro impiego di carattere tecnico-amministrativo”³³.

Dalle osservazioni di Schanzer e di Presutti emergeva, dunque, una particolare attenzione al tema del buon andamento della pubblica amministrazione. In particolare, secondo gli autori, l’interesse pubblico alla realizzazione di un reclutamento efficace – consistente, ad esempio, nell’attenzione per le competenze e i talenti degli impiegati – era talora trascurato per tutelare le ragioni dei candidati. Dall’altro lato, invece, le voci di Spaventa e Minghetti sottolinearono la centralità del principio di imparzialità nell’accesso ai pubblici uffici.

Un’altra criticità era senz’altro ascrivibile all’assenza di una disciplina unitaria in materia, per realizzare la quale furono fatti, negli anni a venire, diversi tentativi³⁴. Purtroppo, però, molti di essi non ebbero successo.

Fu il Governo Giolitti ad avere il merito di sancire in maniera chiara il sistema del concorso e a costituire il primo vero testo organico sul pubblico impiego, il t.u. 22 novembre 1908, n. 693, che fu poi integrato da un regolamento generale (r.d. 24 novembre 1908, n. 756)³⁵.

³³ C. SCHANZER, *Prefazione*, in G.P. ASSIRELLI, *Manuale Assirelli. Guida pratica per l’aspirante agli impieghi presso tutti i ministeri, le amministrazioni centrali e provinciali, le scuole, gli istituti, l’esercito, l’armata e gli uffici dipendenti*, Roma, Società editrice laziale, 1899, p. XII, XIII, citato da E. GUSTAPANE, *op. ult. cit.*, p. 29.

³⁴ P. VIRGA, *Il pubblico impiego*, *cit.*, p. 88 menziona i progetti Crispi, Nicotera, Pelloux e Zanardelli.

³⁵ A tal proposito, vedasi A. PIOGGIA, *Le fasi della disciplina del lavoro pubblico: storia di una trasformazione e di una frattura che forse è possibile ricomporre*, in *Dir. amm.*, 2, 2022, p. 327 ss.; S. BATTINI, *Il rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni*, Padova, Cedam, 2000, p. 130 ss.; S. CASSESE, *Giolittismo e burocrazia nella cultura delle riviste*, in *Storia d’Italia. Annali, 4, Intellettuali e potere*, Torino, Einaudi, 1981, pp. 474 ss.

L'art. 3 del testo unico del 1908 prescrisse che per essere ammessi agli impieghi civili dello Stato fosse necessario "avere sostenuto e vinto un esame di concorso", le cui formalità erano disciplinate dalle singole amministrazioni. Veniva regolamentato, inoltre, il rapporto di pubblico impiego in maniera dettagliata, dalla sua costituzione alla sua estinzione e gli impiegati statali erano divisi in tre categorie: amministrativi, di ragioneria e d'ordine³⁶. Per quanto concerne le promozioni, queste potevano essere di "classe" o di "grado": le prime avvenivano per anzianità (che doveva essere accompagnata da idoneità, diligenza e buona condotta), mentre le seconde si avevano soltanto per merito³⁷. In questo sistema, inoltre, le promozioni erano possibili solamente ove si fosse liberato un posto nei gradi superiori³⁸. Gli avanzamenti professionali erano, tuttavia, lenti, il che aveva comportato il malcontento degli impiegati: con il t.u. 23 ottobre 1919, n. 1971 vennero, dunque, ridotti i gradi delle carriere e fu introdotta la possibilità di essere promossi anche in assenza di posti liberi in organico³⁹.

Le problematiche evidenziate in precedenza, tuttavia, non vennero meno: Arturo Carlo Jemolo⁴⁰ mise in luce, proprio nel 1919, la difficoltà per l'amministrazione nell'ideare un procedimento adatto a reclutare personale idoneo. Inoltre, allora, come ai giorni nostri, era particolarmente complesso assumere per i ruoli tecnici, in quanto le imprese private, garantendo un trattamento economico migliore, erano senz'altro più competitive.

Inoltre, è bene sottolineare sin d'ora che, nonostante l'introduzione del concorso pubblico per l'accesso ai pubblici impieghi, si manifestò fin da subito

³⁶ P. VIRGA, *op. et loc. ult. cit.*; M. RUSCIANO, *L'impiego pubblico in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1978, p. 61; F. D'ALESSIO, *Istituzioni di diritto amministrativo italiano*, Torino, Utet, 1932, p. 423.

³⁷ M. RUSCIANO, *op. ult. cit.*, che sottolinea l'importanza della giurisprudenza in questa materia.

³⁸ P. VIRGA, *op. et loc. ult. cit.*

³⁹ Fu introdotto il c.d. sistema dei ruoli aperti, come segnala S. BATTINI, *Il rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni*, cit., p. 295.

⁴⁰ A. C. JEMOLO, *Sull'ordinamento della pubblica amministrazione in Italia*, in *Rivista di diritto pubblico*, 1919, parte prima, p. 214.

l'ormai collaudata pratica della stabilizzazione del personale avventizio. La neonata regola, infatti, subì fin da subito una lunga serie di eccezioni tramite una fitta microlegislazione in deroga⁴¹, di cui ci si occuperà più approfonditamente in seguito.

2.1. I concorsi pubblici durante il fascismo.

A fronte delle difficoltà applicative che avevano segnato gli anni successivi alla formale introduzione del concorso pubblico, i primi interventi riformatori del nuovo assetto statale postbellico si mossero nella direzione di una maggiore sistematizzazione della disciplina del pubblico impiego. In particolare, furono varate, in quel periodo, le c.d. riforme De Stefani (r.d. 11 novembre 1923, n. 2395, sull'ordinamento gerarchico e r.d. 30 ottobre 1923, n. 2960, sullo stato giuridico degli impiegati civili dello Stato), ove il principio del concorso pubblico venne confermato: l'art. 1 del r.d. n. 2960/1923 sanciva che: "Per ottenere la nomina ad impiego civile dello Stato è necessario soddisfare alcune condizioni, tra le quali quella di aver sostenuto e vinto un esame di concorso". In particolare, la relazione governativa specificava che tali riforme erano volte a "colmare le lacune del testo del 1908". La dottrina⁴² dell'epoca descrisse il concorso come il mezzo "più idoneo e perfetto, il mezzo per eccellenza" predisposto dalla legge per la scelta del più capace.

Gli elementi di continuità con la disciplina del periodo liberale si accompagnarono, come noto, nel periodo fascista, a un incremento della matrice autoritaria nei rapporti tra Stato e impiegati pubblici⁴³. Infatti, l'art. 16, comma 1, del r.d. n. 2395/1923 disciplinava l'inquadramento professionale dei pubblici impiegati in modo simile all'ordinamento militare, affermando che: "l'ammissione nei ruoli del personale civile dei tre gruppi⁴⁴ di cui all'art. 2 del

⁴¹ G. MELIS, *Per l'amministrazione italiana è sempre sanatoria*, in *Giorn. dir. amm.*, 10, 2013, p. 911.

⁴² F. D'ALESSIO, *Istituzioni di diritto amministrativo italiano*, cit., p. 426.

⁴³ S. BATTINI, *op. et loc. ult. cit.*

⁴⁴ Vedasi P. VIRGA, *Il pubblico impiego: principi generali, impiego statale*, Milano, Giuffrè, 1973, p. 88.

presente decreto ha luogo mediante esame di concorso, secondo le norme speciali di ciascuna amministrazione”. I tre gruppi cui fa riferimento la norma erano indicati con le lettere “A, B e C” dell’alfabeto e dipendevano dal titolo richiesto per l’accesso alla carriera: la laurea, il diploma di scuola media superiore o il diploma di scuola media inferiore; per i c.d. salariati, che erano inquadrati a parte, era, invece, sufficiente la licenza elementare. All’interno dei suddetti gruppi, i dipendenti erano inquadrati per gradi e il progresso di carriera era legato principalmente all’anzianità.

Inoltre, in quel periodo, fu messa in atto una politicizzazione del rapporto di pubblico impiego, che si basava su un vincolo di tipo etico, in cui l’obbligo di fedeltà allo Stato corrispondeva alla fedeltà politica al partito fascista. L’iscrizione al partito nazionale fascista assunse addirittura a requisito per l’accesso ai pubblici impieghi⁴⁵: fu negata, dunque, la dicotomia politica/amministrazione e, con essa, l’imparzialità della pubblica amministrazione⁴⁶.

2.2. Il dibattito in seno all’Assemblea costituente sull’art. 97, ultimo comma, della Costituzione.

Come noto, dopo la caduta del regime fascista e la fine della Seconda Guerra Mondiale, l’Italia intraprese un percorso di ricostruzione democratica, che fu segnato dalla nascita della Repubblica e dalla redazione della nuova Carta costituzionale⁴⁷.

Per quanto concerne gli studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, il Ministero per la costituente istituì la Commissione Forti, che redasse una

⁴⁵ S. BATTINI, *op. ult. cit.*, p. 297; M. RUSCIANO, *L’impiego pubblico in Italia, cit.*, p. 88.

⁴⁶ S. BATTINI, *op. ult. cit.*, p. 308.

⁴⁷ In proposito, vedasi M. RUSCIANO, *L’impiego pubblico in Italia, cit.*, pp. 149 ss., ove si sottolinea e si spiega come, nonostante le trasformazioni storiche del decennio 1940-1950, il periodo successivo al fascismo non abbia visto modificazioni sostanziali del modello di rapporto di pubblico impiego.

relazione per l'Assemblea costituente nel 1946⁴⁸, nella quale, però, la questione relativa al reclutamento del personale venne trattata solo marginalmente. In particolare, si delineò chiaramente un *favor* per il concorso pubblico, in quanto si affermò, trattando il tema della nomina dei magistrati, che: “il criterio del concorso ha il duplice scopo della selezione e di evitare una scelta fondata su valutazioni diverse dal merito. Alla sua base vi è il principio di uguaglianza. La sua finalità è di chiamare a partecipare alle più importanti funzioni dello Stato i più capaci senza alcuna considerazione di privilegi personali o di classe. Sembra, pertanto, la forma più democratica di scelta”⁴⁹. Inoltre, fu sottolineata l'importanza di assicurare condizioni di parità tra i cittadini per l'accesso ai pubblici impieghi, nonché la necessità di fissare legislativamente i requisiti oggettivi per l'ammissione ai concorsi, prevedendo un sindacato giurisdizionale sulla sussistenza degli stessi⁵⁰. E ancora, nella stessa relazione veniva evidenziata la necessità che l'ammissione ai pubblici impieghi avvenisse “secondo il merito e la capacità, corrispondendo la medesima ad un principio di giustizia e al pubblico interesse”⁵¹, evitando “l'arbitrio, le raccomandazioni personali, i favoritismi”.

In seno all'Assemblea costituente, la questione relativa al principio del concorso pubblico fu trattata principalmente in tre sedute: quella del 20 settembre 1946 della terza sottocommissione, quella del 14 gennaio 1947 della prima sezione della seconda sottocommissione e, infine, nella seduta pomeridiana del 24 ottobre 1947.

Leggendo i resoconti sommari dei dibattiti che si svolsero durante tali sedute, è possibile notare che, nonostante fossero prevalse le posizioni favorevoli

⁴⁸ Ministero per la Costituente, Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, *Relazione all'Assemblea costituente. Problemi costituzionali – Organizzazione dello Stato*, I, Roma, 1946.

⁴⁹ Ministero per la Costituente, Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, *cit.*, p. 262.

⁵⁰ Relazione del Ministero per la Costituente, Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, *Relazione all'Assemblea costituente, cit.*, pp. 284 ss.

⁵¹ Ministero per la Costituente, Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, *Relazione all'Assemblea costituente, cit.*, p. 298

all'inserimento del principio del concorso pubblico nella Costituzione italiana, non mancarono posizioni contrarie: in particolare, Molè affermò che "...da un punto di vista tecnico, non è la Costituzione che deve stabilire che gli uffici sono assegnati per concorso..."⁵². E ancora, Mortati sostenne che la disposizione proposta dall'Onorevole Bozzi circa l'accesso ai pubblici impieghi tramite concorso non riguardasse "una materia di carattere costituzionale" ed Einaudi avallò tale posizione, dichiarando di essere "assai dubbioso sull'opportunità di inserire in Costituzione..." tale articolo, in quanto "possono aversi anche altre forme di accesso alle cariche pubbliche"⁵³.

A fronte di tali opinioni, condivise anche da Fuschini, fu dirimente quanto affermato da Tosato, che osservò che la prima sottocommissione aveva approvato un articolo in cui si sanciva che "tutti i cittadini, in base al principio dell'eguaglianza, possono essere ammessi ai pubblici impieghi" e che, a tal fine, era necessario introdurre una disposizione che prevedesse che "ai pubblici impieghi non si può accedere che per concorso, salvo i casi in cui la legge non disponga altrimenti".

Il Presidente Mortati avvalorò tali considerazioni, rilevando, inoltre, che la disposizione *de qua* avrebbe contribuito "a precisare in forma solenne che non si può entrare a far parte di una pubblica amministrazione per tramite di favoritismi"⁵⁴. Non fu sottolineato, invece, in quella sede, quanto era già stato messo in luce da Max Weber circa il nesso tra professionalità della burocrazia e reclutamento per merito⁵⁵, sottolineando, dunque, soprattutto l'importanza del concorso per l'applicazione del principio di imparzialità.

⁵² Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione, terza sottocommissione, *Resoconto sommario della seduta di venerdì 20 settembre 1946*, pp. 58 ss.

⁵³ Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione, seconda sottocommissione, *Resoconto sommario della seduta di martedì 14 gennaio 1947*, p. 123 ss.

⁵⁴ Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione, seconda sottocommissione, *Resoconto sommario della seduta di martedì 14 gennaio 1947, cit.*, p. 126.

⁵⁵R. CARANTA, *Commento all'art. 97*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006, II, p. 1890, che richiama M. WEBER, *La politica come professione*(1919), in ID., *La scienza come professione, cit.*

Il dibattito riguardò, inoltre, la possibilità di estendere il principio del concorso pubblico anche al reclutamento relativo agli impieghi negli enti di diritto pubblico, ma tale previsione, alla fine, non fu approvata. Se, infatti, la prima formulazione dell'art. 97 sottoposta all'Assemblea prevedeva che “Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni e negli enti di diritto pubblico si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge”, la locuzione “negli enti di diritto pubblico” fu espunta dal disposto finale dell'art. 97. Le ragioni alla base di tale scelta si potevano rinvenire principalmente nell'incertezza della definizione di “ente pubblico”⁵⁶, che avrebbe destato numerose perplessità e problematiche.

Un'altra questione dibattuta riguardò la possibilità di permettere che la legge prevedesse dei limiti all'accesso ai pubblici impieghi: coloro che erano favorevoli sostennero che tali limitazioni si trovassero in tutte le Costituzioni⁵⁷ e che, altrimenti, “un concorso per soli maschi indetto dall'Accademia militare per arruolamento di allievi ufficiali...” sarebbe risultato “anticostituzionale”⁵⁸. Coloro che erano, invece, contrari, temevano che tale previsione potesse dare luogo a discriminazioni, in particolare di genere⁵⁹. E ancora, Fabbri, Nobile ed Einaudi sostennero che fosse “fuori luogo” ricorrere al sistema dei concorsi per reclutare soggetti tecnicamente preparati per assolvere determinati compiti, spesso limitati nel tempo. Nobile riteneva, infatti, che, per queste posizioni, per esempio, fosse necessario assumere “persone fornite di speciali capacità mediante contratto diretto”⁶⁰ ed Einaudi sottolineò che se la regola in discorso fosse stata applicata *tout court*, alcune amministrazioni, come le Banche di

⁵⁶ Come osservò l'On. Fabbri.

⁵⁷ Lo sottolineò, in particolare, Marinaro durante la seduta del 20 settembre 1946 della terza sottocommissione.

⁵⁸ È quanto fu affermato da Colitto durante la seduta del 20 settembre 1946 della terza sottocommissione.

⁵⁹ Lo sostenne, in particolare, Federici durante la seduta del 20 settembre 1946 della terza sottocommissione.

⁶⁰ Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione, seconda sottocommissione, *Resoconto sommario della seduta di martedì 14 gennaio 1947, cit.*, p. 127.

Stato, i cui impiegati non venivano assunti mediante concorso, sarebbero state “messe nell’impossibilità di funzionare”.

La breve analisi appena svolta delle relazioni e dei resoconti che portarono all’approvazione dell’art. 97, ultimo comma, della Costituzione permette di cominciare a svolgere alcuni rilievi. Innanzitutto, sembra emergere come il sistema del concorso fosse stato adottato *in primis* per rispondere all’esigenza di prevenire pratiche arbitrarie e clientelari, così da salvaguardare il principio di imparzialità dell’azione amministrativa: minore importanza fu data al criterio del merito, la cui rilevanza fu comunque messa in luce, ma più marginalmente⁶¹.

Ciò lascia intendere come, anche in seno all’Assemblea costituente, non fosse ancora stato pienamente definito l’equilibrio tra il principio di imparzialità e quello di buon andamento.

È bene sottolineare, ad ogni modo, che i caratteri di eguaglianza, di pubblicità e di apertura dei concorsi – senz’altro funzionali all’imparzialità – sono posti non solo a tutela del cittadino, ma soprattutto a beneficio dell’amministrazione⁶².

L’eguaglianza nell’accesso ai concorsi pubblici, infatti, è strumentale anche al merito, in quanto ampliando il bacino di candidati che partecipano, è più probabile che il personale selezionato sia competente⁶³. Tale meccanismo è, in definitiva, volto anche alla realizzazione dell’efficienza della pubblica amministrazione.

In tal senso, il principio di eguaglianza non si contrappone, ma si integra con quello del merito, che trova così un fondamento implicito nella struttura stessa del concorso pubblico, pur non esaurendosi nella sola fase dell’accesso ai pubblici impieghi.

⁶¹ In particolare, lo evidenzia E. GUSTAPANE, *Il sistema dei concorsi pubblici*, cit., p. 32.

⁶² Sul tema vedasi, da ultimo, B. GAGLIARDI, *Il pubblico concorso come funzione amministrativa*, cit., pp. 47 ss.

⁶³ R. MEDDA, *Il concorso pubblico tra eguaglianza di diritto e diseguaglianze di fatto*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2020, 3, pp. 758 ss., che richiama quella giurisprudenza secondo cui il principio di eguaglianza è posto soprattutto nell’interesse dell’amministrazione e che ritiene che siano legittime le deroghe al principio del concorso qualora le procedure adottate garantiscano il buon andamento. A titolo di esempio: Corte cost., 17 maggio 2017, n. 110.

È proprio grazie a questa connessione che il concorso si configura non solo come strumento di tutela individuale, ma anche come presidio dell'interesse pubblico, in quanto consente all'amministrazione di acquisire risorse umane qualificate, competenti e funzionalmente adeguate all'esercizio dei compiti istituzionali.

Come noto, la regola del concorso pubblico non fu introdotta in maniera assoluta⁶⁴, ma con la previsione della possibilità per la legge di disporre delle eccezioni. Sull'ammissibilità di queste ultime, come si vedrà più approfonditamente in seguito, si è più volte espressa negli anni a venire la Corte costituzionale, sancendo che esse sono soggette a un controllo circa la loro "congruità e ragionevolezza"⁶⁵, in ordine al fine da raggiungere e all'interesse da soddisfare⁶⁶.

3. La legislazione in tema di concorsi pubblici: un breve *excursus*.

3.1. Dalla Costituzione alla privatizzazione del pubblico impiego.

Nonostante l'introduzione del principio del concorso pubblico nella Costituzione repubblicana, la sua effettiva attuazione nel periodo successivo si rivelò tutt'altro che lineare. La necessità di razionalizzare il sistema di accesso al pubblico impiego, superando la frammentarietà della normativa previgente e garantendo coerenza coi criteri di selezione del personale, costituì una delle principali direttrici degli interventi legislativi della seconda metà del Novecento. Numerosi studiosi⁶⁷, infatti, sottolinearono l'esigenza di procedere ad una

⁶⁴ V. CARUSI, *Art. 97*, in V. CRISAFULLI, L. PALADIN, A. AMBROSI, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 1990, p. 618.

⁶⁵ Corte cost., 31 ottobre 1995, n. 478, ma anche altre pronunce, tra cui, a titolo di esempio: Corte cost., 26 gennaio 2004, n. 34; Corte cost., 6 luglio 2004, n. 205; Corte cost., 3 marzo 2006, n. 81.

⁶⁶ Corte cost., 7 aprile 1983, n. 81.

⁶⁷ E. GUSTAPANE, *Il sistema dei concorsi pubblici*, *cit.*, p. 32, ove si specifica che l'attenzione verso quelle tematiche trovava radice nel fatto che, in quel periodo, la società italiana si avviava a trasformarsi da agricola a prevalentemente industriale, nonché nell'apertura delle frontiere dovuta all'adesione dell'Italia alla Comunità europea e nelle suggestioni della Francia, con l'école nationale d'administration.

riforma dell'amministrazione pubblica, riordinando la normativa precedente e ponendo l'attenzione sul tema della qualità del personale reclutato⁶⁸.

In questo quadro si inserì il D.P.R. n. 3 del 1957, che mirava a sistematizzare la disciplina degli impiegati civili dello Stato e a rafforzare, anche sul piano operativo, l'obbligatorietà del concorso pubblico. Tale D.P.R., noto come "Testo Unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato" e ancora in vigore, abrogò espressamente il r.d. 11 novembre 1923, n. 2395 e il r.d. 30 dicembre 1923, n. 2960. Nel capo II, dedicato all'"Ammissione agli impieghi", all'art. 3 fu ribadito il principio secondo cui l'assunzione deve avvenire, sulla base della valutazione dei fabbisogni di personale da parte dell'amministrazione, mediante pubblico concorso per esami, salve le eccezioni espressamente previste dalla legge. L'ultimo comma dell'art. 3 sancì, inoltre, la nullità di diritto di ogni assunzione avvenuta senza concorso⁶⁹.

L'art. 4 sembrava disporre il carattere aperto dei concorsi, in quanto sanciva che l'esclusione dagli stessi fosse possibile solo per difetto dei requisiti prescritti e con decreto motivato del ministro. D'altra parte, però, l'art. 5 legittimava riserve di posti previste da leggi speciali in favore di particolari categorie di cittadini, nella misura massima della metà dei posti messi a concorso. Erano previsti, inoltre, dei titoli di preferenza.

Gli articoli 6 e 7 riguardavano, rispettivamente, le fasi e gli adempimenti che l'amministrazione doveva seguire con riferimento allo svolgimento delle prove e l'adozione della graduatoria di merito, contenente i punteggi conseguiti dai candidati. Tali norme facevano senz'altro emergere la necessità, secondo il legislatore, del carattere procedimentale e comparativo dei concorsi.

Massimo Severo Giannini mise in luce alcune criticità del sistema allora vigente nel suo "Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello

⁶⁸ M. RUSCIANO, *L'impiego pubblico in Italia*, cit., p. 174; F. BENVENUTI, *La riorganizzazione del pubblico impiego in Italia*, in *Il Politico*, vol. 27, 2, 1962, pp. 350 ss.

⁶⁹ Sul punto, vedasi M. AMENDOLA, *Concorso a pubblico impiego*, in *Enc. dir.*, VIII, 1961, Milano, Giuffrè, pp. 618 ss.

Stato”⁷⁰, redatto nel 1979, in cui denunciava la lentezza delle procedure concorsuali e l’inadeguatezza delle prove, troppo nozionistiche, inidonee alla verifica delle capacità e attitudini dei candidati e scollegate dalle reali esigenze dell’amministrazione⁷¹.

Nel corso degli anni Settanta, la materia del pubblico impiego fu incisa dalle spinte dell’azione sindacale⁷², che portarono poi all’adozione della legge n. 312 del 1980, ove fu introdotto, in luogo del sistema delle carriere, quello delle qualifiche funzionali, a ognuna delle quali corrispondeva un “livello retributivo”⁷³.

L’art. 7 riaffermò il principio del pubblico concorso, sottolineando che la selezione dovesse basarsi su una valutazione oggettiva del merito, con prove selettive di tipo teorico-pratico. Era un chiaro tentativo di superare le lacune evidenziate dal Rapporto Giannini, ma l’impatto effettivo della riforma fu limitato.

Come noto, gli anni Ottanta e Novanta furono forieri di grandi svolte dal punto di vista ideologico e politico⁷⁴, anche a causa dell’influenza del *New Public Management*⁷⁵ di origine anglosassone, che promosse un approccio

⁷⁰ In proposito vedasi M. NIGRO, *Le riforme amministrative a quattro anni dal rapporto Giannini*, Bologna, Il Mulino, 1984.

⁷¹ Problemi ancora attuali, come sottolineato da B.G. MATTARELLA, *Il principio del concorso e la sua parodia*, in *Giorn. dir. amm.*, 4, 2017, p. 417.

⁷² Per un’esaustiva ricostruzione degli aspetti evolutivi della presenza sindacale nel settore pubblico vedasi A. ORSI BATTAGLINI, *Gli accordi sindacali nel pubblico impiego*, Milano, Giuffrè, 1982, pp. 306 ss.; M. RUSCIANO, *op. ult. cit.*, pp. 187 ss., nonché P. CALANDRA, *Il riordinamento dell’amministrazione statale*, in *Riv. trim. pubbl.*, 1973, p. 744 ss.

⁷³ P. VIRGA, *Il pubblico impiego, cit.*, p. 90 ss.

⁷⁴ Per un’analisi di queste tematiche vedasi, *ex multis*: B. GAGLIARDI, *Il principio del pubblico concorso e l’insuperabile specialità del reclutamento nelle pubbliche amministrazioni*, in *Istituzioni del federalismo*, 2, 2021, pp. 417 ss.; S. BATTINI, *Al servizio della Nazione? Verso un nuovo modello di disciplina della dirigenza e del personale pubblico*, in *Atti del 62° Convegno di Studi Amministrativi – Varenna 22, 23 e 24 settembre 2016*, in www.giustiziaamministrativa.it, pp. 1 ss.; F. CARINCI, *La riforma del pubblico impiego, Relazione al seminario su “La privatizzazione del pubblico impiego” tenutosi il 15 dicembre 1998 presso la sede di Roma del British Council*, pp. 189 ss.

⁷⁵ In proposito vedasi M. BARZELAY, *The New Public Management, Improving Research and Policy Dialogue*, Oakland (CA), University of California Press, 2001; C.

gestionale più orientato ai risultati e ispirato ai criteri di efficienza e razionalizzazione. In questo contesto – dopo l’approvazione della legge quadro sul pubblico impiego del 1983 (L. 29 marzo 1983, n. 93), che introdusse rilevanti elementi di contrattualizzazione del rapporto di lavoro – si inserì il D. lgs. n. 29 del 1993, che avviò la cosiddetta privatizzazione del pubblico impiego, un processo poi consolidato con la L. n. 59 del 1997 e il successivo D. lgs. n. 80 del 1998⁷⁶. L’obiettivo, come noto, era quello di introdurre un modello ispirato a criteri di autonomia organizzativa e flessibilità gestionale, nel tentativo di avvicinare la pubblica amministrazione alle logiche del settore privato, anche attraverso la c.d. contrattualizzazione.

POLLITT, S. VAN THIEL, V. HOMBURG, *The New Public Management in Europe, Adaptation and Alternatives*, Palgrave, 2007, citati anche da B. GAGLIARDI, *Il principio del pubblico concorso e l’insuperabile specialità del reclutamento nelle pubbliche amministrazioni*, cit., p. 418.

⁷⁶ La letteratura in materia è sterminata: vedasi, almeno, S. BATTINI, *La crisi del concorso pubblico e le prospettive del PNRR*, in *Diritti lavori mercati*, 16 (Quaderni della rivista), 2024, pp. 217 ss.; S. BATTINI, *Civil Service Reforms in Italy between Mythology and Reality*, in *CERIDAP*, Speciale 2, 2023, p. 1 ss.; S. CASSESE, *Il nuovo regime dei dirigenti pubblici italiani: una modifica costituzionale*, in *Giorn. dir. amm.*, 12, 2002, pp. 1341 ss.; S. BATTINI, *Il rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni*, Padova, Cedam, 2000; M. D’ANTONA, *La seconda privatizzazione del pubblico impiego nelle “Leggi Bassanini”*, in *Lav. p.a.*, 1, 1998, pp. 45 ss.; G. FERRARI, *La nuova disciplina dei concorsi per l’accesso al pubblico impiego*, Roma, Istituto editoriale regioni italiane s.r.l., 1995, p. 10; F. CARINCI, *La c.d. “privatizzazione del pubblico impiego*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1, 1993, p. 16; S. CASSESE, *Il sofisma della privatizzazione del pubblico impiego*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1, 1993, p. 301; A. ORSI BATTAGLINI, *Fonti normative e regime giuridico del rapporto d’impiego con enti pubblici*, in *Giornale di diritto del lavoro e relazioni industriali*, 1993, p. 461 ss.; M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI (a cura di), *L’impiego pubblico nel diritto del lavoro*, Torino, Utet, 1993; R. VILLATA, *Prime considerazioni in tema di “privatizzazione” del pubblico impiego e tutela giurisdizionale*, in *Dir. proc. Amm.*, 1993, pp. 406 ss. Sul tema, in giurisprudenza, vedasi: Corte Cost., 30 luglio 1993, n. 359, ove viene sottolineata la portata innovatrice del processo di riforma degli anni ‘90; Corte cost., 25 luglio 1996, n. 313, citata da B. GAGLIARDI, *op. et loc. ult. cit.*, che sottolinea che l’utilizzo di strumenti di diritto privato avrebbe implementato il buon andamento, “seppur con un ragionevole sacrificio del principio di imparzialità”; C. Cost., 14 ottobre 1997, n. 309. Sul tema della contrattualizzazione vedasi altresì G. GENTILE, *Il reclutamento pubblico: aspetti organizzativi, modelli di selezione e nuovi assetti*, Torino, Giappichelli, 2023; F. LISO, *La privatizzazione dei rapporti di lavoro*, in F. CARINCI (diretto da), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, Milano, Giuffrè, 1995, pp. 73 ss.

L'artt. 8 del D. lgs. n. 29/1993 stabilì, inoltre, criteri innovativi per le procedure concorsuali, tra cui: la celerità; l'unicità della selezione per identiche qualifiche e professionalità, pur se di enti diversi; il decentramento, ove opportuno, dei criteri di selezione; l'indipendenza delle commissioni⁷⁷, nonché l'adozione di meccanismi informativi e di altri strumenti atti a ridurre la discrezionalità.

L'art. 36 del medesimo decreto stabiliva che le assunzioni agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni dovesse avvenire per concorso pubblico per esami per titoli, per titoli ed esami o per selezione mediante lo svolgimento di prove volte all'accertamento della professionalità richiesta, mediante avviamento degli iscritti nelle liste di collocamento o mediante chiamata numerica.

Con riferimento ai concorsi, era previsto che questi dovessero garantire "l'imparzialità, la tempestività, l'economicità e la celerità di espletamento, ricorrendo, ove necessario, all'ausilio di sistemi automatizzati, diretti anche a realizzare forme di preselezione, ed a selezioni decentrate per circoscrizioni territoriali".

3.2. Il D.P.R. n. 487 del 1994 e il Testo unico del pubblico impiego.

Nel medesimo periodo venne adottato il D.P.R. n. 487 del 1994⁷⁸, il cui originario articolo 1 ribadiva ancora una volta che l'assunzione agli impieghi pubblici dovesse avvenire per concorso pubblico "aperto a tutti".

⁷⁷ Era previsto, in particolare, che le commissioni fossero costituite "da esperti di provata competenza". Tale previsione recepì anche quanto affermato dalla Corte costituzionale con sentenza n. 453 del 15 ottobre 1990, in cui veniva dichiarata l'incostituzionalità di alcune leggi regionali siciliane nella parte in cui non prevedevano che la maggioranza dei membri della Commissione giudicatrice dei concorsi pubblici per i Comuni e le Province dovesse essere formata da esperti dotati di competenze tecniche in relazione alle prove da espletarsi. In relazione al tema della composizione delle Commissioni esaminatrici in tema di concorsi pubblici vedasi, da ultimo, N. NIGLIO, *Le novità in materia di composizione delle commissioni esaminatrici nei concorsi pubblici*, in *Giorn. dir. amm.*, 4, 2024, pp. 471 ss.

⁷⁸ Tale D.P.R. ha subito, nel corso degli anni, numerose modifiche, l'ultima delle quali introdotta con il D.P.R. n. 82 del 2023. Quest'ultimo intervento ha apportato rilevanti innovazioni in materia di riorganizzazione, semplificazione e digitalizzazione delle

Venivano, inoltre, elencate le categorie concorsuali esperibili tra le quali, oltre a quelle già menzionate con riferimento al D.lgs. n. 29/1993, veniva annoverato anche il “corso-concorso”. Tali procedure dovevano essere applicate anche per il reclutamento del personale a tempo parziale e dovevano essere improntate ai principi di imparzialità, economicità e celerità.

Successivamente, il D. lgs. n. 165 del 2001⁷⁹ recepì i principi delle riforme precedenti, stabilendo, in particolare all’art. 35, comma 1, lett. a), che le procedure selettive per l’assunzione del personale nelle pubbliche amministrazioni dovessero essere conformi ai principi di cui al comma 3. Tra questi, vi erano la pubblicità⁸⁰, l’imparzialità, l’economicità e la celerità di espletamento, nonché l’adozione di meccanismi oggettivi e trasparenti per verificare il possesso dei requisiti richiesti. Non si riscontrava (come nemmeno ora), tuttavia, alcun riferimento al metodo comparativo.

3.3. Le riforme successive agli anni 2000.

La tensione tra le contrapposte esigenze di cui si è detto poc’anzi è emersa con particolare evidenza anche nelle riforme succedutesi a partire dagli anni 2000, molte delle quali hanno introdotto deroghe alla regola del concorso pubblico, soprattutto in relazione alla stabilizzazione di personale precario e a procedure di reclutamento “speciali”.

procedure di reclutamento nella pubblica amministrazione. In proposito vedasi M. MAGRI, *Il nuovo regolamento sull’accesso agli impieghi pubblici*, in *Giorn. dir. amm.*, 2, 2024, p. 212 ss. che tratta del D.P.R. n. 82/2023 e mette in rilievo alcune criticità nell’inquadramento del nuovo D.P.R. nel sistema delle fonti.

⁷⁹ In proposito, vedasi S. BATTINI, *La riforma deformata della Costituzione amministrativa italiana: una retrospettiva a vent’anni dal d.lgs. n. 165 del 2001*, cit., pp. 291 ss.

⁸⁰ Con riferimento alla pubblicità dei bandi di concorso vedasi, da ultimo, C. MURENA, *La pubblicità dei bandi di concorso per il reclutamento del personale nelle Pubbliche Amministrazioni*, in *Giorn. dir. amm.*, 4, 2024, pp. 357 ss., che analizza la sentenza della Corte cost., 11 luglio 2023, n. 140 che sottolinea come il requisito dell’urgenza, nell’ambito di una determinata procedura selettiva, non possa giustificare l’inottemperanza alle regole basilari che esprimono la natura “aperta” del concorso pubblico.

Le leggi finanziarie per il 2007 e il 2008, così come il decreto di manovra n. 78 del 2009 e, in seguito, la legge di stabilità per il 2013, hanno avviato un processo di flessibilizzazione delle assunzioni, spesso motivato dall'esigenza di contenere la spesa pubblica.

Il D. lgs. n. 150 del 2009, noto come Riforma Brunetta, ha invece posto l'accento sulla valutazione delle *performance* – sia dei singoli che delle strutture organizzative – con l'obiettivo di rendere il pubblico impiego più meritocratico ed efficiente, anche se l'efficacia delle misure introdotte è stata oggetto di dibattiti dottrinali⁸¹.

⁸¹ La letteratura in materia è sterminata. Basti richiamare, qui S. BATTINI, *La riforma deformata della Costituzione amministrativa italiana*, cit., p. 314, che parla di un "pregiudizio weberiano" alla base della riforma del 2009, specificando che "nel settore pubblico il vincolo di mercato non c'è, e forse non può nemmeno essere simulato, perché l'amministrazione resta una macchina che obbedisce alle "statuizioni" del legislatore. Per farla funzionare come un'impresa, cioè in modo efficiente, bisogna allora modificare le statuizioni legislative, riversando in esse le tecniche e prassi aziendalistiche, affermatesi nel settore privato sotto la pressione del mercato". Vedasi altresì G. IACOVONE, *Indicatori di valutazione e buon andamento amministrativo* Relazione al convegno AIPDA tenutosi a Pisa a ottobre 2019, in *aipda.it*; F. CARINCI, *A caccia del merito*, cit., p. 6, che ha sottolineato, in particolare, che il sistema di controlli esterni introdotto dalla riforma, articolato su una Commissione nazionale e su Organismi indipendenti di valutazione, ha avuto l'effetto di privare la dirigenza degli strumenti per gestire il personale in maniera adeguata; F. FRACCHIA, *I fannulloni pubblici e l'irritazione di Brunetta. Una lettura del d.lg. n. 159/2009 riflettendo su Luhman*, Napoli, Editoriale scientifica, 2012, *passim*, che ha evidenziato, tra le altre cose, il limite rappresentato dal fatto che le misure introdotte non dovevano comportare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. L'autore ha sottolineato, inoltre, che sebbene la riforma in discorso abbia avuto il pregio di prendere atto delle difficoltà del sistema pubblico, introducendo delle significative novità, essa presenta numerosi aspetti critici. Tra questi, vi è il fatto che la riforma abbia imposto dall'esterno numerosi limiti all'autonomia dei dirigenti, abbia rafforzato la responsabilità disciplinare e abbia "colpevolizzato in modo indiscriminato" i dipendenti. Il risultato è stato quello di una perdita di prestigio delle istituzioni, il che può portare a una perdita di motivazione sia dei dipendenti, che dei giovani talenti che rischiano di essere meno incentivati a prendere parte ai concorsi pubblici. Sul tema, vedasi altresì G. GARDINI (a cura di), *Il nuovo assetto del pubblico impiego dopo la riforma Brunetta*, Bologna, Il Mulino, 2012, *passim*.; D. BOLOGNINO, *Una lettura giuridica della valutazione della performance individuale nel c.d. "decreto Brunetta": ruolo del dirigente, garanzie "procedimentali" e conseguenze derivanti dalla conclusione dell'iter valutativo*, in *Rassegna ASTRID*, 12 aprile 2010, n. 112, 7, p. 8.; F.G. GRANDIS, *Luci e ombre nella*

In questo contesto, il legislatore è nuovamente intervenuto con la legge 7 agosto 2015, n. 124 (c.d. riforma Madia), recante deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche. L'intervento normativo, volto a una razionalizzazione organica del sistema, ha trovato attuazione con numerosi decreti, tra cui il D.lgs. 25 maggio 2017, n. 75, che ha inciso su numerosi profili del pubblico impiego, con disposizioni che miravano a rendere più efficienti e snelle le procedure di accesso ai pubblici uffici.

In particolare, è stato sostituito il sistema delle dotazioni organiche con il piano triennale dei fabbisogni di personale⁸², al fine di superare una logica meramente quantitativa e di abilitare forme di programmazione maggiormente aderenti agli obiettivi strategici delle amministrazioni. Di rilievo, anche sotto il profilo dell'attuazione del principio del concorso pubblico, è l'adozione – da parte del Dipartimento della funzione pubblica – di Linee guida volte a indirizzare le amministrazioni nell'organizzazione delle prove selettive, con l'obiettivo di garantire criteri omogenei di trasparenza, efficienza e imparzialità⁸³. In particolare, le Linee guida adottate dal Ministro per la p.a. nell'aprile del 2018 hanno avuto il pregio di fornire alle amministrazioni pubbliche indicazioni utili in merito alla scelta delle procedure più idonee, all'organizzazione delle stesse, alla definizione dei requisiti di ammissione, alla preselezione, per le prove, nonché alla formazione della graduatoria. Come ha osservato la dottrina, inoltre, tali Linee guida hanno in più punti ribadito quello che dev'essere lo scopo del concorso pubblico, ossia la selezione sulla base del criterio del merito e non semplicemente l'adozione di un criterio oggettivo che impedisca i favoritismi⁸⁴.

E ancora, il decreto Madia ha dato un ulteriore slancio alle procedure centralizzate RIPAM: l'art. 6, comma 1, lett. d) ha, infatti, modificato il comma

misurazione, valutazione e trasparenza delle performance, in *Giorn. dir. amm.*, 2010, pp. 24 ss.

⁸² Sul tema vedasi par. II.3.

⁸³ A. MARRA, *I pubblici impiegati tra vecchi e nuovi concorsi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 2019, p. 244.

⁸⁴ ID, *op. et loc. ult. cit.*, p. 246.

5 dell'art. 35, d.lgs. n. 165/2001, sancendo che le pubbliche amministrazioni – con alcune eccezioni – possono rivolgersi, per lo svolgimento delle proprie procedure selettive, al Dipartimento della funzione pubblica e avvalersi della Commissione interministeriale RIPAM, di cui si tratterà più approfonditamente in seguito.

La riforma ha, inoltre, previsto un piano straordinario di stabilizzazione del personale precario, confermando nuovamente la consolidata tradizione italiana di assumere prima a tempo determinato, per poi procedere alla regolarizzazione del personale. Tale prassi, sebbene formalmente regolata, rappresenta una deroga al principio costituzionale del concorso pubblico, la cui portata e legittimità saranno oggetto di approfondimento in seguito.

3.4. Le riforme più recenti (rinvio).

A seguito della riforma Madia, il legislatore ha progressivamente introdotto ulteriori interventi, volti dapprima a rafforzare la programmazione del fabbisogno e a superare i vincoli assunzionali e, successivamente, – in un contesto profondamente mutato anche a causa della crisi pandemica – a rispondere alle esigenze straordinarie connesse all'attuazione del PNRR.

Con il d.m. 8 maggio 2018 si è cercato di rafforzare la programmazione delle assunzioni, anche nella prospettiva di favorire il ricambio generazionale del personale pubblico. Tale intervento ha segnato l'inizio di una fase di progressivo rilancio delle politiche assunzionali, a seguito di decenni di vincoli e limitazioni. Dopo anni caratterizzati dal contingentamento della spesa, infatti, in quel periodo si è finalmente avuto uno sblocco del *turn over*, con una grande opportunità di ricambio del personale nelle pubbliche amministrazioni⁸⁵.

In proposito, il d.l. 9 giugno 2021, n. 80 e il più recente d.l. n. 36/2022 – modificando in parte il d.lgs. n. 165/2001 – hanno introdotto alcune novità normative in tema di reclutamento, col fine di attuare gli obiettivi del PNRR.

⁸⁵ In proposito, vedasi A. MARRA, *I pubblici impiegati tra vecchi e nuovi concorsi*, cit., pp. 233 ss.

Si è aperta così una stagione in cui le amministrazioni sono chiamate a cogliere l'occasione di rinnovare le proprie risorse umane, sia in termini quantitativi che qualitativi.

Tuttavia, al fine di “accelerare le procedure di assunzione”, sono state previste alcune modalità speciali di reclutamento, come il “concorso abbreviato” e “la selezione da elenchi”, che, come si vedrà, rischiano di non risolvere i problemi già esistenti. In tale contesto, è emersa nuovamente una tensione tra le esigenze di celerità imposte dall'emergenza e la salvaguardia dei principi di imparzialità e buon andamento.

A questa logica rispondono anche le più recenti riforme, alcune delle quali si pongono in continuità con l'impostazione emergenziale del periodo pandemico, mentre altre tentano un riassetto più strutturale delle procedure di selezione.

In questa prospettiva si colloca anche il già menzionato d.l. 22 aprile 2023, n. 44, che ha ulteriormente innovato la disciplina delle assunzioni nella pubblica amministrazione, estendendo la possibilità di utilizzo di procedure semplificate e rafforzando gli strumenti di gestione del personale temporaneamente impiegato per l'attuazione del PNRR.

Da ultimo, ulteriori novità sono state apportate dal d.l. 14 marzo 2025, n. 25 (c.d. decreto PA 2025), che ha introdotto, tra l'altro, misure volte a rafforzare la digitalizzazione delle procedure concorsuali, a stabilizzare il personale impiegato a tempo determinato per l'attuazione del PNRR e a definire criteri più omogenei per il reclutamento nei diversi comparti della pubblica amministrazione. Anche questo intervento sarà oggetto di analisi più approfondita in seguito, con particolare attenzione all'equilibrio – tuttora delicato – tra semplificazione procedurale e garanzia dei principi costituzionali.

In tale sede si tenterà, inoltre, di comprendere se, e in che misura, le soluzioni adottate siano effettivamente idonee a coniugare rapidità, efficienza e rispetto delle esigenze di lungo periodo dell'apparato burocratico.

4. Il concorso pubblico al crocevia tra imparzialità e buon andamento.

L'*excursus* storico sin qui condotto permette di svolgere alcune considerazioni preliminari. Anzitutto, come si è osservato, il concorso pubblico è senz'altro espressione dei principi di imparzialità e buon andamento, che dovrebbero costituire un'endiadi, in cui il primo rafforza il secondo⁸⁶. L'esigenza di arginare il clientelismo e i favoritismi nel reclutamento del personale delle pubbliche amministrazioni, infatti, consente di proteggere, da un lato, i diritti dei singoli, dall'altro, l'interesse dell'amministrazione stessa. In altri termini, eguaglianza e merito, che sono espressione di tali principi, dovrebbero integrarsi tra loro, garantendo un reclutamento più efficace.

Eppure, non sono mancati esempi pratici, sia risalenti, che attuali, di un equilibrio talora instabile tra le istanze menzionate.

Ad esempio, verso la fine del 1800 si è visto come, a fronte delle voci di Spaventa e Minghetti, che sottolineavano la centralità del principio di imparzialità, nonché l'importanza di sottrarre gli impiegati all'eccessiva ingerenza della politica nell'amministrazione, le considerazioni di Presutti e Schanzer portavano l'attenzione sull'altrettanto rilevante tema del buon andamento. In particolare, le osservazioni di questi ultimi rivelavano come una disciplina improntata alla sola tutela dei candidati potesse talora essere contraria all'interesse della pubblica amministrazione di realizzare un buon reclutamento. In altre parole, la – pur sacrosanta – preoccupazione di assicurare l'imparzialità finiva, talora, per ridurre l'attenzione verso le esigenze di efficienza e di funzionalità dell'apparato amministrativo.

Più avanti nella trattazione storica si è visto come, in seno all'Assemblea costituente, il principio del concorso pubblico fosse stato adottato principalmente per garantire il principio di imparzialità – che pure è posto soprattutto a beneficio della pubblica amministrazione – e prevenire, dunque, pratiche clientelari, garantendo l'eguaglianza, la pubblicità e l'apertura dei concorsi. Tali istanze sono senz'altro strumentali anche al criterio del merito, la

⁸⁶ B. GAGLIARDI, *Il pubblico concorso come funzione amministrativa*, cit., p. 133.

cui rilevanza, come si è visto, fu però presa in considerazione solo marginalmente.

Le criticità del sistema che si era configurato erano state, in seguito, messe in evidenza nel Rapporto Giannini del 1979, ove veniva sottolineata la lentezza delle procedure l'inadeguatezza delle prove a verificare le capacità e le attitudini dei candidati.

E ancora, la tensione tra imparzialità e buon andamento si è riscontrata anche nelle riforme successive agli anni 2000, che hanno introdotto numerose deroghe al principio del concorso pubblico, predisponendo numerosi interventi di stabilizzazione del personale precario e procedure di reclutamento "speciali", spesso in nome delle esigenze di celerità e di contenimento della spesa pubblica.

In particolare, la dottrina ha evidenziato come l'introduzione del primo comma dell'art. 97 della Costituzione sull'equilibrio dei bilanci abbia dato avvio alla tendenza ad attribuire primaria importanza al criterio di economicità. Quest'ultimo impone di impiegare il minor numero di risorse possibile, cosicché "l'efficienza diventa la capacità di risparmiare risorse"⁸⁷. Il tutto a scapito dell'obiettivo di conseguire un buon reclutamento. Proprio in nome di tali esigenze, infatti, spesso sono stati introdotti blocchi del *turn over*, che hanno reso necessaria l'adozione di deroghe al concorso pubblico.

Dunque, il *fil rouge* che attraversa da tempo la storia del concorso pubblico sembra essere sempre lo stesso: quando l'endiadi "si spezza", sembra nascere la patologia, che scaturisce talora – quando si abusa delle eccezioni – in una vera e propria "fuga" dallo stesso⁸⁸, talaltra, – quando prevale l'imparzialità – nelle numerose disfunzionalità del concorso⁸⁹.

⁸⁷ R. URSI, *Le stagioni dell'efficienza. Paradigmi giuridici della buona amministrazione, cit.*, pp. 419-420.

⁸⁸ Tema che sarà oggetto del capitolo III.

⁸⁹ Di cui si tratterà più approfonditamente nel capitolo IV.

CAPITOLO II – IL CONCORSO PUBBLICO NELLA DOTTRINA E NELLA GIURISPRUDENZA.

1. Il concorso pubblico secondo la giurisprudenza: lo storico contrasto tra Corte di Cassazione e Consiglio di Stato in tema di giurisdizione. – 1.1. La giurisdizione in tema di concorsi per direttori dei musei, direttori sanitari e per il conferimento di incarichi dirigenziali a contratto ex art. 110 TUEL. – 1.2. La giurisdizione in tema di concorsi interni. – 1.3. La giurisdizione in tema di stabilizzazioni del personale. – 2. Il concorso pubblico secondo la dottrina. – 3. Alcune considerazioni sulla nozione di concorso pubblico.

1. Il concorso pubblico secondo la giurisprudenza: lo storico contrasto tra Corte di Cassazione e Consiglio di Stato in tema di giurisdizione.

Dopo aver illustrato, nel capitolo precedente, le origini e gli sviluppi del principio del concorso pubblico, sembra ora opportuno, al fine di ricostruirne la nozione, analizzare la dottrina e la giurisprudenza in materia.

Il nodo centrale da sciogliere è, infatti, chiarire quali siano le caratteristiche essenziali dell'istituto oggetto del presente studio, così da poterlo distinguere da altre procedure selettive che, tuttavia, non possono essere considerate concorsi ai sensi dell'art. 97, comma 4, della Costituzione.

Nel cominciare con l'analisi della giurisprudenza, pare utile esaminare le pronunce della Corte di Cassazione e del Consiglio di Stato in tema di riparto della giurisdizione sulle controversie relative alle modalità di accesso ai pubblici uffici e le procedure di selezione del personale.

A tal proposito, la disposizione di riferimento è, come noto, l'art. 63 del D. lgs. n. 165 del 2001, che ha riprodotto quanto previsto per la prima volta – in occasione della privatizzazione del pubblico impiego di cui si è detto poc'anzi – dall'art. 68 del D. lgs. n. 29 del 1993. Tale articolo sancisce, al comma 1, che “sono devolute al giudice ordinario, in funzione di giudice del lavoro, tutte le controversie relative ai rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni (...)” e, al comma 4, che “restano devolute alla giurisdizione del

giudice amministrativo le controversie in materia di procedure concorsuali per l'assunzione dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, nonché, in sede di giurisdizione esclusiva, le controversie relative ai rapporti di lavoro di cui all'articolo 3 (...)"⁹⁰.

I criteri appena enunciati, ancorché apparentemente chiari, hanno posto non poche incertezze in sede applicativa, generando un vero e proprio rapporto di "concorrenzialità" tra giurisdizione ordinaria e giurisdizione amministrativa per le controversie in discorso⁹¹. Ed è proprio tale contrasto ad essere rivelatore di una difficoltà nel diritto sostanziale a stabilire quando si sia in presenza di un

⁹⁰ Sul punto, vedasi S. BATTINI, *Il rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni*, cit., p. 557, che specifica come l'attribuzione al giudice amministrativo della giurisdizione sulle controversie in materia di procedure di reclutamento sia giustificata dal principio di corrispondenza fra aspetti sostanziali e processuali e, in particolare, dalla qualificazione pubblicistica degli atti della procedura concorsuale. In dottrina si è posta la questione se il criterio di riparto di cui all'art. 63 cit. sia una forzatura rispetto all'ordinario criterio di riparto basato sulla distinzione tra interessi legittimi e diritti soggettivi. Secondo parte della dottrina, l'attribuzione al giudice ordinario delle controversie in tema di rapporti alle dipendenze della pubblica amministrazione prescinde dalla natura della situazione giuridica soggettiva. Per una ricostruzione, vedasi M. TRIMARCHI, *La nomina dei direttori delle strutture complesse in sanità: brevi spunti su riparto di giurisdizione e contenuto della tutela*, in *Lav. p.a.*, 2, 2025, p. 305; E. FOLLIERI, *Riforma del lavoro pubblico e problemi di giurisdizione*, in *Dir. proc. amm.*, 7, 1997, pp. 489 ss.

⁹¹ Vedasi, in proposito, N. DURANTE, *Le controversie di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione: aspetti problematici con riferimento al riparto di giurisdizione*, Relazione svolta a Roma al corso di formazione "Dialogo tra giurisdizioni", organizzato dalla Scuola Superiore della Magistratura e dall'Ufficio studi della G.A. il 13-15 novembre 2023, in *Giustiziaamministrativa.it*, nonché M. RAMAJOLI, *Sulle nomine dei direttori dei musei decide il giudice ordinario*, in *Giorn. dir. amm.*, 4, 2019, pp. 489 ss.; E. ZAMPETTI, *Procedure di reclutamento e riparto della giurisdizione*, Relazione al convegno AIPDA tenutosi a Pisa a ottobre 2019, in *aipda.it*; G. AMOROSO, *La giurisdizione nell'impiego pubblico contrattualizzato*, in *giustiziaamministrativa.it*, pp. 1 ss.; P. COSMAI, *La giurisprudenza in materia di accesso nella pubblica amministrazione*, in *Lav. Giur.*, 2011, 5, pp. 499 ss.; M. L. MADDALENA, *Attività vincolata, pubblico concorso e giurisdizione amministrativa*, in *Corr. merito*, 2007, p. 964; L. CIAFARDINI, *La giurisdizione ordinaria sull'impiego pubblico in relazione alle procedure concorsuali interne per l'assunzione del personale*, in *Arch. civ.*, 2004, p. 441; D. IARIA, *L'ambito oggettivo della giurisdizione del giudice del lavoro e del giudice amministrativo dopo i decreti legislativi n. 80 e n. 387 del 1998*, in *Lav. p.a.*, 1999, pp. 283 ss.

concorso pubblico (con conseguente giurisdizione del giudice amministrativo) e, quindi, quali ne siano gli elementi qualificanti.

In particolare, la Corte di Cassazione – nell'avocare a sé la giurisdizione relativa alle controversie riguardanti alcune procedure selettive – ha, di volta in volta, illustrato quegli elementi, al ricorrere dei quali si può affermare che una selezione non è un concorso pubblico e non ricade, pertanto, nella giurisdizione del giudice amministrativo.

1.1. La giurisdizione in tema di concorsi per direttori dei musei, direttori sanitari e per il conferimento di incarichi dirigenziali a contratto ex art. 110 TUEL.

Un ambito che ha sollevato numerose questioni interpretative in ordine al riparto di giurisdizione è quello relativo alle procedure selettive per la scelta di alcuni vertici delle amministrazioni, quali, ad esempio, quelli concernenti i direttori dei musei, i dirigenti a contratto degli enti locali ex art. 110 TUEL, nonché i direttori delle strutture complesse in sanità. Tali pronunce paiono particolarmente interessanti da analizzare ai fini del presente lavoro di ricerca, in quanto forniscono spunti importanti con riferimento a quelle che dovrebbero essere le caratteristiche essenziali dei concorsi pubblici.

Con riferimento alle prime due categorie di selezioni menzionate, per esempio, il tratto fiduciario⁹² che connota la fase finale del procedimento ha indotto la giurisprudenza a qualificarle come procedure non concorsuali, con conseguente devoluzione delle relative controversie alla giurisdizione del giudice ordinario.

In particolare, per quanto concerne la nomina dei direttori dei musei archeologici nazionali, le Sezioni Unite hanno stabilito che appartiene alla

⁹² La questione delle nomine dei vertici sulla base della fiducia intreccia, come noto, il tema della distinzione tra politica e amministrazione e del c.d. *spoils system*. In proposito, vedasi S. BATTINI, *In morte del principio di distinzione fra politica e amministrazione: la Corte preferisce lo spoils system*, in *Giorn. dir. amm.*, 2006, pp. 911 ss.

giurisdizione del giudice ordinario la cognizione della controversia relativa alla procedura d'interpello, in quanto priva di natura concorsuale⁹³. Avrebbe, infatti, carattere “palesamente dominante” rispetto all'intero percorso di selezione – che pure è caratterizzato da una pluralità articolata di fasi e dall'apertura a soggetti esterni – il “segmento finale” di tale procedura, in cui il Ministro o il Direttore generale dei musei effettua la propria scelta conclusiva fiduciaria nell'ambito delle terne di nominativi precedentemente formate. In altre parole, secondo la Suprema Corte, la dominanza della fase finale del procedimento conferirebbe allo stesso un carattere sostanzialmente non concorsuale.

Tale orientamento ha superato quello precedente del giudice amministrativo, che, invece, aveva ritenuto sussistente, in tal ambito, la propria giurisdizione in ragione della natura concorsuale della procedura, data dalla prevalenza, secondo i giudici di Palazzo Spada, del carattere comparativo della stessa⁹⁴.

E ancora, secondo la Corte di Cassazione, nemmeno le selezioni indicate all'art. 110 del TUEL – in cui l'amministrazione procede a una valutazione di tipo comparativo tra *curricula* diversi, ma senza una graduatoria basata su titoli ed esami – costituirebbero un concorso pubblico in senso stretto, dal momento che si configurerebbe una scelta fiduciaria e funzionale alla copertura di incarichi dirigenziali⁹⁵. Le procedure in discorso conserverebbero, infatti, “natura privata” in quanto rivestirebbero “il carattere di determinazioni negoziali assunte dall'Amministrazione con i poteri e le capacità del comune

⁹³ Cass., sez. un., 18 gennaio 2019, n. 1413, con commento di M. RAMAJOLI, *Sulle nomine dei direttori dei musei decide il giudice ordinario*, cit., pp. 489 ss.

⁹⁴ In proposito, vedasi Cons. Stato, Ad. Plen., 25 giugno 2018, n. 9, nonché Tar Lazio, Roma, sez. II quater, 24 maggio 2017, nn. 6170 e 6171.

⁹⁵ Cass., sez. un., 4 settembre 2018, n. 21600; Cass., sez. un., 5 maggio 2017, n. 8799; Cass., sez. un., 9 maggio 2016, n. 9281; Cass., sez. un., 30 settembre 2014, n. 20571; Cons. Stato, sez. V, 4 aprile 2017, n. 1549. Altresì, da ultimo, Tar Sicilia Palermo, sez. IV, 13 marzo 2024, n. 981, che riprende la giurisprudenza di Cass. civ., sez. un., 04 settembre 2018, n. 21600; Cons. Stato, sez. V, 24 maggio 2021, n. 3993; Cons. Stato, sez. V, 03 maggio 2019, n. 2867; Cons. Stato, sez. V, 29 maggio 2017, n. 2526; Cons. Stato, sez. V 4 aprile 2017, n. 1549; Cons. Giust. Amm. per la Regione siciliana, 16 marzo 2020, n. 171 e 20 dicembre 2021, n. 218. Nel senso della sussistenza della giurisdizione del giudice amministrativo, vedasi Tar Latina, sez. I, 26 aprile 2018, n. 236; Tar Perugia, sez. I, 10 giugno 2016, n. 494.

datore di lavoro” e si connoterebbero per il “carattere essenzialmente fiduciario” della scelta del dirigente. Esse mancherebbero, inoltre, di alcune caratteristiche essenziali ai fini della riconducibilità nel novero dei concorsi pubblici, ossia la “previsione della nomina di una commissione esaminatrice, dello svolgimento di prove selettive con formazione di graduatoria finale e individuazione del candidato vincitore”.

Alla luce delle pronunce esaminate, emerge che – ai fini della qualificazione della procedura quale concorso pubblico in senso proprio e, conseguentemente, della devoluzione della giurisdizione al giudice amministrativo – è ritenuta fondamentale la presenza di una valutazione comparativa strutturata, fondata su prove uniformi e oggettive, culminante nella formazione di una graduatoria ad opera di un organo tecnico competente quale è la commissione giudicatrice.

Al contrario, il consolidato orientamento delle Sezioni Unite sancisce che, laddove la selezione si concluda con una scelta fiduciaria dell’amministrazione tra candidati ritenuti – seppur all’esito di una comparazione – idonei, sarebbe da escludersi la natura concorsuale della procedura, con conseguente attrazione della relativa controversia nella giurisdizione del giudice ordinario.

Il quadro sembrerebbe apparentemente chiaro. Senonché, di recente, alcune pronunce del giudice amministrativo, riguardanti la rinnovata disciplina della nomina dei direttori di struttura sanitaria complessa, ha fatto emergere in modo particolarmente eclatante tutte le contraddizioni del tema che si sta trattando.

Se, infatti, prima della novella di cui all’art. 29, l. 5 agosto 2022, n. 118 la procedura *de qua* era, ormai pressoché pacificamente, attribuita alla giurisdizione del giudice ordinario, ad oggi quest’ultima è stata nuovamente messa in discussione⁹⁶. Prima della riforma, infatti, ai fini della scelta del

⁹⁶ La questione è ampiamente esaminata da M. TRIMARCHI, *La nomina dei direttori delle strutture complesse in sanità: brevi spunti su riparto di giurisdizione e contenuto della tutela, cit.*, pp. 297 ss., che osserva, peraltro, come la privatizzazione nella dirigenza medica sia “più radicale” rispetto a quella della dirigenza in generale. Infatti, se nella seconda, a norma dell’art. 5, comma 2, d.lgs. n. 165/2001 “le determinazioni per l’organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione dei rapporti sono assunte con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro nella cornice dei c.d. atti di macro-organizzazione”, nel caso della dirigenza sanitaria “l’organizzazione e il funzionamento

direttore di struttura sanitaria complessa, era prevista l'assegnazione di punteggi e la formazione di una terna di nomi da parte della commissione, tra i quali il direttore generale avrebbe individuato il candidato sulla base di una nomina di carattere fiduciario⁹⁷. Dal 2022, proprio quest'ultimo tratto – che era stato individuato quale elemento fondamentale ai fini dell'impossibilità di qualificare la procedura in questione come concorsuale – è venuto meno. Ad oggi, infatti, la Commissione non redige più una terna, nell'ambito della quale il Direttore sanitario opera la scelta, ma valuta i titoli dei candidati, svolge un colloquio con i medesimi e attribuisce loro un punteggio complessivo, secondo criteri preventivamente fissati. Viene, infine, redatta la graduatoria dei candidati, sulla base della quale il Direttore generale nomina il candidato che ha conseguito il miglior punteggio.

Sembrerebbero riaffiorare, allora, le caratteristiche individuate dalla Corte di Cassazione ai fini dell'inquadramento di una procedura come concorsuale. E infatti, in questi termini si è di recente pronunciato il Consiglio di Stato, secondo cui il venir meno del tratto fiduciario comporterebbe il “ritorno” delle selezioni in discorso nel novero dei concorsi pubblici, con la conseguente “reviviscenza” della giurisdizione amministrativa⁹⁸.

La questione non sembra, tuttavia, pacifica nemmeno per la stessa giurisprudenza amministrativa, tanto che i giudici di Palazzo Spada avevano precedentemente affermato tutto il contrario, ossia che “i pur significativi cambiamenti di regime” non avrebbero “alterato le caratteristiche essenziali del

delle ASL con atti aziendali di diritto privato (art. 3, comma 1-bis, d.lgs. n. 502/1992) sono sottratti alla cognizione del giudice amministrativo”.

⁹⁷ Ed è proprio in ragione del carattere fiduciario della nomina che la giurisprudenza era orientata nel senso della sussistenza della giurisdizione del giudice ordinario. *Ex multis*, Cass. civ., sez. un., 21 settembre 2020, n. 19668, Cass., sez. un., 6 marzo 2020 n. 6455; Cass., sez. un., 13 novembre 2018 n. 29081; Cass., sez. un., 17 febbraio 2017 n. 4227; Cass., sez. un., 9 maggio 2016, n. 9281; Cass., sez. un., 13 ottobre 2011, n. 21060; Cass., sez. un., 3 febbraio 2014, n. 2290. In termini, Cons. Stato, sez. III, 28 maggio 2021, n. 4107; Cons. Stato, sez. V, 03 maggio 2019, n. 2867; Cons. Stato, sez. III, 21 giugno 2017, n. 3025. In termini, da ultimo, vedasi Tar Lazio, Roma, sez. II, 4 agosto 2025, n. 15247.

⁹⁸ Cons. Stato, sez. III, 18 ottobre 2024, n. 8344; Tar Lazio, Roma, sez. III-quater, 31 gennaio 2025, n. 2265.

procedimento selettivo, militanti nel senso della sua estraneità al modulo concorsuale “puro” e della loro afferenza all’ambito dei poteri datoriali di gestione del rapporto di lavoro”⁹⁹. I giudici avevano specificato, inoltre, che “le controversie in materia di procedure concorsuali” attribuite alla giurisdizione amministrativa “sono solo quelle ‘per l’assunzione dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni’, ovvero finalizzate alla costituzione *ex novo* di un rapporto di lavoro e non al conferimento di un incarico dirigenziale, il quale si innesta su un rapporto di lavoro preesistente”. Tale affermazione, tuttavia, mentre può essere valida per incarichi conferiti a personale dirigente già assunto, è decisamente meno solida quando l’incarico dirigenziale è attribuito a un soggetto esterno all’amministrazione.

Sul punto, quanto mai controverso, di recente il Tar Liguria ha operato un rinvio pregiudiziale alla Corte di Cassazione ex art. 363-bis c.p.c., per ottenere un intervento chiarificatore in tema di giurisdizione¹⁰⁰. Secondo il giudice *a quo*, infatti, “la circostanza che il carattere fiduciario della nomina sia venuto meno non vale di per sé a sottrarre l’attribuzione degli incarichi dirigenziali all’ambito di applicabilità dell’art. 63, comma 1, d.lgs. 165/01, ben potendo anche il privato datore di lavoro predisporre regole per l’individuazione tra i propri dipendenti, destinatari degli incarichi dirigenziali”. Ed è proprio tale affermazione che, a parere di chi scrive, sembra cogliere nel segno, individuando una questione preliminare fondamentale per il tema che ci occupa. Le sentenze fin qui esaminate, infatti, sono senz’altro utili per ragionare sugli elementi fondamentali del concorso pubblico, ma fanno emergere un quadro generale ancora confuso e incerto: il fatto che vi sia o meno un concorso pubblico sembra dipendere non dalla natura del rapporto di lavoro da instaurare, quanto dalle caratteristiche della procedura scelta dal legislatore. In questo modo, la procedura per l’attribuzione di uno stesso incarico può talora ricadere nell’ambito della giurisdizione amministrativa, ove qualificata come concorso, talora in quella del giudice ordinario, in caso contrario. Tale risultato, tuttavia, pare l’esito di

⁹⁹ Cons. Stato, sez. III, 19 luglio 2024, n. 6534.

¹⁰⁰ Tar Liguria, sez. II, ordinanza 28 febbraio 2025, n. 230.

un'evidente inversione causale: se viene stabilito, infatti, che l'attribuzione di determinati incarichi temporanei possa legittimamente avvenire, per specifiche esigenze, sulla base di determinazioni assunte "con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro", allora la giurisdizione dovrebbe essere pacificamente attribuita al giudice ordinario, indipendentemente dalle modalità di svolgimento della relativa selezione¹⁰¹. Al contrario, se l'instaurazione di un rapporto di lavoro necessita l'espletamento di un concorso, la giurisdizione dev'essere quella del giudice amministrativo. Sarà quest'ultimo, poi, qualora la disciplina legislativa preveda una procedura che difetti degli elementi essenziali del concorso pubblico a dover sollevare una questione di legittimità costituzionale per contrasto con l'articolo 97, comma 4.

In altre parole, sarebbe necessario stabilire a priori in modo chiaro quando una posizione possa eccezionalmente essere ricoperta tramite lo svolgimento di procedure non necessariamente concorsuali e, sulla base di questo, determinare, in caso affermativo, la giurisdizione del giudice ordinario, o, in caso contrario, quella del giudice amministrativo. È evidente che il quadro normativo attuale presta il fianco a numerose perplessità sul punto, con tutte le relative conseguenze negative in termini di certezza del diritto.

1.2. La giurisdizione in tema di concorsi interni.

Ferma restando la questione appena illustrata – che verrà senz'altro ripresa alla fine del capitolo e nelle conclusioni della presente tesi – pare comunque utile continuare ad analizzare le sentenze in tema di giurisdizione anche con riferimento ad altri ambiti, al fine di provare a trarne ulteriori spunti per la ricerca di quegli elementi che distinguono i concorsi pubblici dalle altre procedure selettive che, come tali, non possono essere qualificate.

¹⁰¹ Il legislatore chiarisce questi aspetti riguardanti la necessità o meno di espletare un concorso solo in parte, ad esempio all'art. 19, comma 6 d.lgs. n. 165/2001.

A tal proposito, un altro tema che merita attenzione, nel quadro delle problematiche legate al riparto di giurisdizione nelle procedure di reclutamento del personale pubblico, è quello dei c.d. concorsi interni.

Anche tali procedure selettive, essendo rivolte a soggetti già incardinati nell'organico dell'amministrazione, costituiscono una deroga ai principi di cui agli artt. 97, comma 4, e 51 della Costituzione. Il loro carattere "interno" restringe, infatti, la possibilità di partecipazione di soggetti "esterni", dal momento che almeno alcuni dei posti da ricoprire¹⁰² sono riservati ai soli dipendenti in servizio¹⁰³. Ciononostante, la giurisprudenza li qualifica, in alcune ipotesi, come concorsi¹⁰⁴.

Giova ricordare, in tal ambito, che, in numerose sentenze, la Consulta ha altresì chiarito che il passaggio ad una fascia funzionale superiore comporta "l'accesso ad un nuovo posto di lavoro corrispondente a funzioni più elevate ed è soggetto, pertanto, quale figura di reclutamento, alla regola del pubblico concorso"¹⁰⁵. E ancora, è stato sancito che "l'accesso dei dipendenti delle

¹⁰² L'art. 51, comma 1-*bis* del D.lgs. n. 165/2001 stabilisce, in particolare, che "Fatta salva una riserva di almeno il 50 per cento delle posizioni disponibili destinata all'accesso dall'esterno, le progressioni fra le aree e, negli enti locali, anche fra qualifiche diverse, avvengono tramite procedura comparativa basata sulla valutazione positiva conseguita dal dipendente negli ultimi tre anni in servizio, sull'assenza di provvedimenti disciplinari, sul possesso di titoli o competenze professionali ovvero di studio ulteriori rispetto a quelli previsti per l'accesso all'area dall'esterno, nonché sul numero e sulla tipologia de gli incarichi rivestiti."

¹⁰³ Sui concorsi interni vedasi S. DE GÖTZEN, *Il principio del pubblico concorso ed eccezioni alla regola per motivi di pubblico interesse. Concorsi riservati e utilizzo di graduatorie esistenti*, in *Le Regioni*, 3, 2013, pp. 642 ss.; E.A. APICELLA, *Lineamenti del pubblico impiego "privatizzato"*, Milano, Giuffrè, 2012, pp. 160 ss.

¹⁰⁴ Sul punto è intervenuta anche la Corte costituzionale con numerose pronunce, ove ha chiarito che la soglia, oltre la quale le amministrazioni incorrono nella violazione dei principi di cui all'art. 97 Cost., è il 50% di riserva per i soggetti esterni. *Ex multis*, Corte cost. 23 luglio 2002, n. 373; Corte cost., 16 maggio 2002, n. 194.

¹⁰⁵ *Ex multis*, Corte cost., 17 marzo 2015, n. 37; Corte cost., 13 settembre 2012, n. 217; Corte cost., 1° aprile 2011, n. 108; Corte cost., 5 gennaio 2011, n. 7; Corte cost., 29 aprile 2010, n. 150; Corte cost., 13 novembre 2009, n. 293; Corte cost., 7 aprile 2005, n. 159, Corte cost., 24 luglio 2003, n. 274, Corte cost., 29 maggio 2002, n. 218; Corte cost., 16 maggio 2002, n. 194; Corte cost., 4 gennaio 1999, n. 1; Corte cost., 30 ottobre 1997, n. 320; Corte cost., 31 ottobre 1995, n. 478.

pubbliche amministrazioni a funzioni più elevate non sfugge, di norma, alla regola del pubblico concorso, cui è possibile apportare deroghe solo se particolari situazioni ne dimostrino la ragionevolezza” e che non sono ragionevoli “norme che prevedano scivolamenti automatici verso posizioni superiori (senza concorso o comunque senza adeguate selezioni o verifiche attitudinali) o concorsi interni per la copertura della totalità dei posti vacanti”¹⁰⁶.

Ciononostante, come noto, la giurisprudenza della Corte di Cassazione ha operato un distinguo con riferimento ai c.d. “concorsi interni”, sulla base del fatto che questi attengano a progressioni “orizzontali” o “verticali”.

Le prime, corrispondenti a progressioni meramente economiche e comprese nella stessa area, categoria o fascia di inquadramento, sarebbero da attribuirsi alla giurisdizione del giudice ordinario. Più nello specifico, a quest’ultimo sarebbero devolute le “controversie attinenti a concorsi per soli dipendenti interni che comportino il passaggio da una qualifica all’altra, ma nell’ambito della stessa area (o categoria), in base a procedure che l’amministrazione pone in essere con le capacità e i poteri del privato datore di lavoro”¹⁰⁷.

Ricadrebbero, invece, nella giurisdizione del giudice amministrativo le seconde, ossia quelle procedure volte alla progressione di carriera in una fascia o area superiore¹⁰⁸, nonché quelle “che iniziano con l’emanazione di un bando e sono caratterizzate dalla valutazione comparativa dei candidati e dalla compilazione finale di una graduatoria, la cui approvazione, individuando i “vincitori”, rappresenta l’atto terminale del procedimento”¹⁰⁹. In particolare, si tratta di quei casi in cui sia identificabile una suddivisione in “aree” del

¹⁰⁶ Corte cost., 24 luglio 2003, n. 274; Corte cost., 23 luglio 2002, n. 373; Corte cost., 29 maggio 2002, n. 218.

¹⁰⁷ Cass. civ., sez. un., 7 maggio 2010 n. 11084.

¹⁰⁸ Cass. civ., sez. un., 18 maggio 2021, n. 13491; Cons. Stato, sez. VII, 15 febbraio 2022, n. 1110; Cons. Stato, sez. V, 01 febbraio 2021, n. 908; Cons. Stato, sez. III, 03 febbraio 2020, n. 855.

¹⁰⁹ Cass. civ., sez. un., 13 febbraio 2008 n. 3399, richiamata da E. ZAMPETTI, *Procedure di reclutamento e riparto della giurisdizione*, cit.; per un excursus sulla giurisprudenza più risalente sul tema, vedasi G. AMOROSO, *La giurisdizione nell’impiego pubblico contrattualizzato*, cit., pp. 14 ss.

personale delle pubbliche amministrazioni, prevista dalla legge o introdotta da contratti o accordi collettivi nazionali di cui all'art. 40 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165¹¹⁰. In tali ipotesi, le progressioni sarebbero assimilate a un nuovo reclutamento: vi sarebbe, infatti, una “novazione oggettiva dei rapporti di lavoro”¹¹¹, che – nonostante si tratti di concorsi in parte riservati e, dunque, solo parzialmente “aperti a tutti” – porterebbe a qualificare le selezioni in discorso come concorsi pubblici.

1.3. La giurisdizione in tema di stabilizzazioni del personale.

Nel panorama delle modalità di accesso al pubblico impiego, le procedure di stabilizzazione del personale precario rappresentano senz'altro una deroga ai principi sanciti dagli articoli 97, comma 4 e 51 della Costituzione, che impongono l'apertura dei concorsi per l'accesso ai pubblici uffici a tutti i cittadini. Le procedure in discorso, infatti, sono finalizzate all'assunzione di soggetti già impiegati presso l'amministrazione, spesso sulla base di pregressi rapporti di lavoro a termine, instaurati all'esito di selezioni semplificate.

Anche in tale ambito, sembra interessante verificare quali procedure di stabilizzazione siano state considerate dalla giurisprudenza come “concorsi pubblici”, devoluti pertanto alla giurisdizione del giudice amministrativo.

A tal proposito, la Corte di Cassazione¹¹² ha stabilito che debbano appartenere alla cognizione del giudice ordinario gli atti di selezione volti alla stabilizzazione del personale a tempo determinato, ove questa consista unicamente nella verifica di requisiti prestabiliti dalla legge in capo a soggetti

¹¹⁰ *Ex multis*, Cass., sez. un., 20 aprile 2006, n. 9164; Cass., sez. un., 29 maggio 2012, n. 8522; Cass., sez. un., 25 maggio 2010, n. 12764.

¹¹¹ Cass., sez. un., 11 aprile 2018, n. 8985; Cass., sez. un., 26 marzo 2014, n. 7171; Cass., sez. un., 20 dicembre 2016, n. 26270; Cass., sez. un., 9 aprile 2010, n. 8424 e n. 8425.

¹¹² Vedasi, *ex multis*, Cass., sez. un., 21 dicembre 2021, n. 40953; Cass. civ., sez. un., 7 luglio 2010, n. 16041; Cass., civ., sez. un., 6 giugno 2005, n. 11722; Cass. civ., sez. un., 18 marzo 2004, n. 5536; Cass. civ., sez. un., 22 luglio 2003, n. 11404; in termini: Cons. Stato, sez. V, 18 marzo 2022, n. 1972.

già assunti, senza l'esercizio di alcun pubblico potere¹¹³. In tali casi, infatti, la procedura si configurerebbe come una mera ricognizione tecnico-formale, che non comporterebbe l'attivazione di poteri autoritativi, né l'espletamento di valutazioni comparative, con conseguente applicazione della disciplina generale del lavoro pubblico privatizzato.

Nell'ipotesi in cui, invece, la stabilizzazione riguardi dipendenti che non abbiano ancora sostenuto – e che, quindi, debbano sostenere¹¹⁴ – “procedure selettive di tipo concorsuale”, le controversie sarebbero devolute alla giurisdizione del giudice amministrativo, trattandosi di procedure implicanti valutazioni di tipo comparativo tra i candidati¹¹⁵. In tal caso, infatti, nonostante si tratti di selezioni riservate, la presenza di elementi tipici del concorso pubblico – quali il bando, la selezione tra una pluralità di soggetti, la formazione di una graduatoria – determinerebbe l'attivazione di poteri pubblicistici e renderebbe applicabile la giurisdizione amministrativa.

In conclusione, la distinzione tra procedure meramente ricognitive di requisiti e procedure selettive implicanti l'applicazione di criteri comparativi si rivela dirimente ai fini della loro qualificazione come “concorsi pubblici”. E ancora, secondo la giurisprudenza, il fatto che una procedura sia riservata – e, quindi,

¹¹³ Giova, però, sottolineare che, come chiarito dalla giurisprudenza costituzionale (Corte cost., 14 luglio 2009, n. 215), ai fini della legittimità delle stabilizzazioni consistenti nella mera ricognizione di requisiti predeterminati, è necessario vi sia stata, almeno *ab origine*, una selezione tramite procedure concorsuali.

¹¹⁴ Non è sufficiente, in questi casi, infatti, un mero giudizio di idoneità ai fini della stabilizzazione, come chiarito in Corte cost., sent. 29 aprile 2010, n. 149, ove la Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme censurate (art. 1, comma, 2, della legge della Regione Calabria 31/12/2008, n. 46. - Artt. 7, 8 e 9 della legge della Regione Calabria 15/01/2009, n. 1) per contrasto con l'art. 97 della Costituzione. Esse prevedevano, infatti, “ai fini dell'inquadramento nei ruoli, semplicemente un previo giudizio di idoneità”, non rispettando, così, il principio del concorso pubblico. La Corte ha ribadito infatti che “solo esigenze obiettive, quali la necessità di valorizzare le esperienze lavorative maturate all'interno dell'amministrazione, possono giustificare la validità di procedure di selezione diverse rispetto al concorso pubblico, e solo a condizione che il principio del buon andamento della pubblica amministrazione sia assicurato in via alternativa con adeguati criteri selettivi idonei a garantire la professionalità dei soggetti prescelti”.

¹¹⁵ Cass. civ., sez. un., 13 dicembre 2017, n. 29915; Cass. civ., sez. un., 02 agosto 2017, n. 19166.

solo parzialmente “aperta a tutti” – non comporta la sua estromissione dalla categoria dei concorsi.

2. Il concorso pubblico secondo la dottrina.

Stante la difficoltà di trovare, tramite l’esame della giurisprudenza, solidi elementi per delineare in modo chiaro la nozione di concorso pubblico, sembra opportuno soffermarsi, ora, sulle principali elaborazioni dottrinali, al fine di verificare se esse forniscano ricostruzioni sistematiche e convincenti. Tale analisi risulta tanto più rilevante se si considera la necessità di una lettura prudente degli orientamenti giurisprudenziali illustrati, alla luce della menzionata “concorrenzialità” tra le Corti in materia di giurisdizione.

In particolare, il confronto con la dottrina consente di far emergere alcune tensioni interne alla nozione stessa di concorso pubblico, che, come si cercherà di mettere in luce, risultano particolarmente significative se rapportate alle soluzioni accolte dal legislatore e avallate dalla giurisprudenza.

Nel 1961, Amendola¹¹⁶ scriveva che: “Il concorso a pubblico impiego consiste in una serie di operazioni successive, preordinate dalla legge, alcune compiute dagli organi normali dell’amministrazione, altre dall’organo straordinario denominato commissione esaminatrice, le quali conducono prima all’individuazione, poi alla selezione, infine alla nomina degli aspiranti. Il concorso ad impiego costituisce, quindi, un procedimento amministrativo¹¹⁷, anzi ne costituisce l’esempio classico poiché i singoli atti sono minutamente e vincolatamente disciplinati dalla legge e dal regolamento nella loro forma, successione, modalità, termini e competenze”.

¹¹⁶ M. AMENDOLA, *Concorso a pubblico impiego*, cit., pp. 641 ss.

¹¹⁷ In proposito vedasi, da ultimo, B. GAGLIARDI, *Il pubblico concorso come funzione amministrativa*, cit., p. 145 ss., che specifica come il concorso sia un “procedimento amministrativo in senso stretto”. Esso non è, inoltre, solo inquadrabile solo come un “principio costituzionale proprio dell’idealtipo di organizzazione pubblica – dunque derogabile entro ristretti limiti – ma altresì come esercizio di una pubblica funzione, volta al perseguimento di un pubblico interesse, il cui apprezzamento è riservato all’amministrazione”.

Lo stesso autore sottolineava, poi, il carattere aperto della competizione, nonché l'importanza del divieto di favoritismi e il collegamento con i principi di imparzialità e buon andamento¹¹⁸. Specificava, inoltre, che il fine ultimo degli atti del procedimento concorsuale è la “nomina dei migliori”, “nel pieno rispetto della eguaglianza di trattamento degli aspiranti”.

E ancora, Caroli Casavola¹¹⁹ ha definito il concorso pubblico come “la procedura selettiva aperta al maggior numero possibile di candidati, per l'accertamento del merito e dell'idoneità all'esercizio delle attività di interesse pubblico affidate dall'ordinamento alle pubbliche amministrazioni”. L'autrice ha individuato, poi, tre elementi della nozione di concorso: il criterio del merito e delle capacità individuali, il metodo comparativo di valutazione dei candidati e l'accesso consentito a tutti”.

Nel commentare l'art. 97 della Costituzione, Caranta¹²⁰ ha descritto il concorso pubblico come la forma generale e ordinaria di reclutamento per il pubblico impiego, nonché il mezzo che – escludendo la nomina politica a favore di un sistema selettivo che assicuri una legittimazione tecnica dei pubblici dipendenti – garantisce la professionalità della burocrazia. Ne ha sottolineato, poi, la strumentalità in relazione al canone di efficienza dell'amministrazione, in quanto fa sì che siano selezionati i soggetti più capaci.

Sabino Cassese¹²¹ – mettendo in evidenza il principio di eguaglianza nell'accesso ai pubblici uffici di cui agli articoli 3 e 51 della Costituzione – ha definito il concorso come la “procedura alla quale possano accedere tutti coloro che siano in possesso dei requisiti obiettivi fissati in precedenza”. È fondamentale, dunque, che vi siano delle regole predeterminate, nonché una commissione di soggetti indipendenti e autorevoli, “composta di persone

¹¹⁸ Così anche R. JANNOTTA, *Concorso ad un pubblico impiego*, in *Digesto disc. pubbl.*, Utet, Torino, 1989, pp. 329 ss.; N. ASSINI, M. SOLINAS, *Concorso a pubblico impiego*, in *Enc. Giur.*, VII, Roma, Treccani, 1988.

¹¹⁹ H. CAROLI CASAVOLA, *Concorso pubblico*, cit., pp. 1151 ss.

¹²⁰ R. CARANTA, *Commento all'art. 97*, op. et loc. cit.

¹²¹ S. CASSESE, *L'ideale di buona amministrazione. Il principio del merito e la stabilità degli impiegati*, cit., pp. 479 ss.

estranee alla politica – come proposto dal Mill” – ai fini di garantire il principio di imparzialità. In particolare, le prove d’esame devono essere indicate in anticipo e i punteggi da attribuire devono essere determinati prima del relativo svolgimento. L’autore ha, poi, rilevato che, in un concorso pubblico, è necessaria la valutazione comparativa dei candidati, da svolgersi in “concorrenza”, in modo che il numero dei posti banditi sia minore rispetto a quello dei partecipanti, “altrimenti non si tratta di concorso, ma solo di esame di idoneità”. È stata messa in evidenza, dunque, l’importanza del criterio del merito¹²², che è in un rapporto di costante dialettica con il principio di eguaglianza: il concorso pubblico, come già più volte si è detto, costituisce proprio il punto di equilibrio tra questi due principi¹²³.

Anche la dottrina, come la giurisprudenza in precedenza esaminata, infatti, ha sottolineato come il concorso non costituisca solo uno strumento di imparzialità, ma rappresenti, se correttamente strutturato, anche un efficace strumento di selezione, volto a promuovere una selezione di qualità, tramite l’individuazione di elevati livelli di professionalità¹²⁴.

È stata evidenziata¹²⁵, inoltre, l’importanza, a monte della procedura concorsuale e tramite la pianificazione, di un’accurata ricognizione dei fabbisogni, volta ad individuare le specifiche esigenze tecniche da soddisfare.

Dunque, da un lato emerge con chiarezza, come già evidenziato in sede di analisi, la centralità attribuita dalla Costituente al principio di imparzialità nell’accesso al pubblico impiego, quale garanzia di neutralità dell’azione

¹²² Sul tema vedasi, altresì B.G. MATTARELLA, *Il principio del merito*, in M. RENNA, F. SAITTA (a cura di), *Studi sui principi di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2012; F. CARINCI, *A caccia del merito*, cit.; J. ZILLER, *Égalité et mérite*, cit., *passim*.

¹²³ R. MEDDA, *Il concorso pubblico tra eguaglianza di diritto e diseguaglianze di fatto*, cit., p.736 ss.; sul tema vedasi anche R. CAVALLO PERIN, *Pubblico concorso e professionalità dei dipendenti pubblici: un diritto costituzionale dei cittadini*, in *FA-CdS*, 9, 2002, p. 1994 ss.

¹²⁴ S. PEDRABISSI, *Il sistema di reclutamento tramite concorso pubblico*, in *Lav. p.a.*, 4, 2022, p. 770.

¹²⁵ S. PEDRABISSI, *op. et loc. ult. cit.*; M. D’ONGHIA, *La centralità della pianificazione dei fabbisogni e del sistema di reclutamento per una pubblica amministrazione efficiente*, cit., pp. 82 ss.

amministrativa. Dall'altro, il principio del buon andamento impone che la selezione avvenga attraverso modalità effettivamente comparative, in grado di individuare i candidati più meritevoli¹²⁶ a partire da un bacino il più possibile ampio e qualificato.

Sebbene molti dei requisiti individuati dalla dottrina coincidano con quelli elaborati dalla giurisprudenza, è possibile notare come tutte le definizioni appena illustrate facciano riferimento all'apertura dei concorsi quale elemento essenziale del concorso. Tale modello, tuttavia, non coincide pienamente con la disciplina positiva, che ammette – senza che ciò sia ritenuto incompatibile con l'art. 97 Cost. – riserve di posti fino al 50%.

Inoltre, è possibile notare come, sebbene sia la dottrina che la giurisprudenza individuino unanimemente la comparazione tra i candidati quale elemento essenziale del concorso pubblico, né il d.lgs. 165/2001, né il D.P.R. 487/1994 contengono un espresso riferimento a tale metodo, che può essere ricavato solo implicitamente. Sembrano necessari, allora, dei chiarimenti.

3. Alcune considerazioni sulla nozione di concorso pubblico.

Giunti alla fine di questa prima sezione, è possibile svolgere alcune considerazioni sulla nozione di concorso pubblico emersa dall'analisi delle sue origini storiche, del suo inquadramento costituzionale, delle fonti legislative e delle principali elaborazioni giurisprudenziali e dottrinali.

Anzitutto, occorre evidenziare come né la Costituzione né la legge forniscano una definizione di concorso pubblico e dei suoi elementi essenziali, né offrano chiare indicazioni in merito agli eccezionali casi in cui è possibile derogare a tale principio. Al fine di ricavarne la nozione è stato essenziale, dunque, analizzare anche la dottrina e la giurisprudenza in materia. Queste ultime forniscono senz'altro criteri essenziali, ma non del tutto risolutivi, dal momento che i requisiti individuati studiando i diversi formanti coincidono solo parzialmente.

¹²⁶ Come ha sottolineato anche Corte Cost., 27 luglio 2020, n. 166.

Così, dalla legge si ricava che i concorsi devono essere “orientati alla massima partecipazione e all’individuazione di competenze qualificate” e che devono garantire “l’imparzialità, l’efficienza, l’efficacia nel soddisfare i fabbisogni dell’amministrazione reclutante e la celerità di espletamento”¹²⁷. E ancora che le procedure di reclutamento nelle pubbliche amministrazioni – che siano esse concorsi o meno – devono conformarsi a una serie di principi, tra i quali quelli di “pubblicità”, “imparzialità”, “economicità”, “celerità di espletamento”, “adozione di meccanismi oggettivi e trasparenti, idonei a verificare il possesso dei requisiti attitudinali e professionali richiesti”, “rispetto delle pari opportunità tra lavoratrici e lavoratori”, “decentramento delle procedure” e “composizione delle commissioni con esperti di provata competenza nelle materie di concorso”¹²⁸.

Solo la nozione emersa studiando la giurisprudenza ha fatto emergere ulteriori aspetti fondamentali. Tra questi vi è, *in primis*, la natura comparativa dei concorsi – che pure non è menzionata in modo esplicito dal legislatore –, nonché la presenza di alcuni elementi quali il bando, la selezione tra una pluralità di soggetti sulla base di titoli ed esami e la formazione di una graduatoria di merito. La dottrina ha evidenziato, inoltre, il carattere procedimentale dei concorsi pubblici, che sono espressione dell’esercizio di un pubblico potere da parte della pubblica amministrazione, che non può tradursi – secondo la giurisprudenza – in una scelta di carattere fiduciario, neppure nella fase finale della procedura. Altra questione è quella riguardante il fatto che, in teoria, i concorsi dovrebbero essere aperti a tutti, salvo poi che la legge e la giurisprudenza costituzionale considerano legittime le riserve di posti fino al 50%.

Il quadro sembra piuttosto confuso e fa senz’altro emergere due nodi fondamentali: il primo, evidenziato analizzando la giurisprudenza, riguarda la necessità, per il legislatore, di individuare a monte e in modo chiaro a quali rapporti di lavoro presso l’amministrazione sia possibile accedere,

¹²⁷ Art. 1, D.P.R. n. 487/1994.

¹²⁸ Art. 35, d.lgs. n. 165/2001.

eccezionalmente, senza concorso. Ciò porterebbe, anzitutto, numerosi vantaggi in termini di certezza del diritto, anche, ma non soltanto, con riferimento al riparto di giurisdizione.

Il secondo nodo riguarda la necessità, per il legislatore, di stabilire – anche alla luce dei criteri elaborati nel corso del tempo dalla giurisprudenza e dalla dottrina – tutte le caratteristiche irrinunciabili per potersi parlare di concorso pubblico.

**SEZIONE II – I PROBLEMI APPLICATIVI DELLA DISCIPLINA DEI CONCORSI
PUBBLICI.**

CAPITOLO III – LA FUGA DAL CONCORSO.

1. Le condizioni di ammissibilità delle deroghe al principio del concorso pubblico nella giurisprudenza della Corte costituzionale. – 2. Il problema del precariato e le stabilizzazioni. – 3. Le altre deroghe al concorso: avviamento degli iscritti alle liste di collocamento, assunzione di disabili e progressioni di carriera. – 4. Gli scorrimenti di graduatoria e la mobilità.

1. Le condizioni di ammissibilità delle deroghe al principio del concorso pubblico nella giurisprudenza della Corte costituzionale.

Come già illustrato, il concorso pubblico, previsto all'articolo 97 della nostra Costituzione, costituisce lo strumento privilegiato per garantire, da un lato, la possibilità di accesso, da parte di tutti coloro che vi aspirano, a un impiego nella pubblica amministrazione – che è una “risorsa scarsa”, “da distribuire equamente”¹²⁹ – e, dall'altro, la selezione dei candidati più meritevoli¹³⁰, sulla base del metodo comparativo.

Trattasi di un presupposto imprescindibile per garantire il buon funzionamento dell'organizzazione della pubblica amministrazione¹³¹, nonché

¹²⁹ Così come afferma G. NAPOLITANO, *La logica del diritto amministrativo*, Bologna, Il Mulino, 2025; cfr. anche H. CAROLI CASAVOLA, *Concorso*, cit., p. 1154.

¹³⁰ A tal proposito cfr. S. GASPARRINI, *Conoscere per reclutare*, in *Giorn. dir. amm.*, 3, 2021, pp. 337 ss.

¹³¹ M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, cit., passim. Sul tema, vedasi anche D. BEVILACQUA, L. CARBONARA, H. CAROLI CASAVOLA, B. CAROTTI, S. CASSESE, C. CICCODICOLA, M. GNES, C. LACAVA, G. MELIS, C. RAMOTTI, G. SGUEO, F. SPANICCIATI, *Il reclutamento: le buone pratiche*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 4, 2021, p. 1231; C. CARMOSINO, S. DEL GATTO, F. DI MASCIO, E. GIARDINO, C. LACAVA, M. MAZZARELLA, E. MORLINO, A. NATALINI, P. RUBECHINI, G. SABATO, E. SCHNEIDER, G. SCIASCIA, S. SCREPANTI, G. SGUEO, L. TORCHIA, *Lo stato dell'amministrazione: dati di*

– nella misura in cui consente di individuare i soggetti più qualificati all’interno della platea più ampia possibile – di un presidio essenziale dei principi costituzionali di imparzialità e buon andamento.

Questi ultimi, come si è osservato, talora si trovano in equilibrio instabile tra loro il che, come già accennato, potrebbe essere alla base del continuo imperversare, nel nostro ordinamento, di numerose prassi difformi rispetto al canone concorsuale. Si fa riferimento principalmente ai numerosi interventi legislativi dettati da esigenze contingenti, come la necessità di far fronte a carenze di risorse economiche e di personale o di accelerare i tempi di selezione. Ne è risultata una grande eterogeneità di procedure selettive, che ha acuito la difficoltà di individuare con certezza i confini dell’istituto oggetto della presente ricerca.

Soprattutto negli ultimi due decenni, il principio in discorso è stato frequentemente aggirato, eluso¹³² o comunque – per riprendere una significativa espressione dottrinale¹³³ – “dequotato”, attraverso il ricorso a canali alternativi di reclutamento. In particolare, si è assistito alla progressiva affermazione di modelli selettivi ibridi, spesso articolati in una sequenza trifasica: assunzione a tempo determinato mediante procedure semplificate, prolungato periodo di precariato e, infine, stabilizzazione del rapporto di lavoro¹³⁴.

partenza e chiavi interpretative, in Riv. trim. dir. pubbl., 4, 2021, p. 1037; A. MARRA, *I pubblici impiegati tra vecchi e nuovi concorsi*, cit., p. 233; S. BATTINI, *Al servizio della Nazione? Verso un nuovo modello di disciplina della dirigenza e del personale pubblico*, cit.

¹³² M. ALLENA, M. TRIMARCHI, *La costituzione “dimenticata” il principio del concorso pubblico*, cit., p. 380.

¹³³ B. CIMINO, *Il completamento del percorso di dequotazione del pubblico concorso*, cit., *passim*.

¹³⁴ B. CIMINO, *op. ult. cit.*, p. 18; A. MARRA, *I pubblici impiegati tra vecchi e nuovi concorsi*, cit., pp. 233 ss.; in proposito E. GUSTAPANE, *Il sistema dei concorsi pubblici*, cit., p. 35 ricorda le parole di S. Cassese nel Rapporto sulle condizioni delle pubbliche amministrazioni, Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per la funzione pubblica, Roma, Istituto poligrafico dello Stato, 1993, p. 45, ove è stato sottolineato come, spesso il pubblico impiego sia stato utilizzato come un grande “ammortizzatore sociale”

Cionondimeno, come noto, la possibilità di porre eccezioni¹³⁵ al principio in discorso è stata sancita dalla stessa Carta costituzionale e il legislatore ha più volte usufruito di questa opportunità, soprattutto (ma non solo) al fine di risolvere le carenze di personale, assumendo con selezioni semplificate e a tempo determinato e, stante il contesto così creato, per stabilizzare il precariato.

Quest'ultimo costituisce una delle principali fonti di criticità del sistema amministrativo, in quanto ha spesso reso necessarie, nelle politiche del reclutamento, delle deroghe ai criteri del merito¹³⁶ e del *favor participationis*¹³⁷, causandone un forte indebolimento.

Proprio per tali ragioni, le eccezioni al principio del concorso pubblico sono da considerarsi legittime solo al ricorrere di determinate condizioni, che sono

¹³⁵ V. CARUSI, *Art. 97, cit.*, p. 618. In generale, sul tema delle deroghe, si rinvia a H. CAROLI CASAVOLA, *Concorso pubblico, cit.*, pp. 1151 ss., che distingue tre tipi di deroghe: i) deroghe al criterio del merito; ii) deroghe all'accesso di tutti al concorso; iii) deroghe al criterio del merito e al metodo di valutazione comparativa. Da ultimo, sul tema del merito, vedasi D. BEVILACQUA, "Capaci e meritevoli". *Misurare e valutare il merito nelle pubbliche amministrazioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 2025, pp. 109 ss.

¹³⁶ H. CAROLI CASAVOLA, *op. et loc. ult. cit.*, che annovera l'assunzione del personale precario, con la successiva c.d. ruolizzazione, tra le deroghe al criterio del merito e sottolinea come questo canale di reclutamento consista nella chiamata diretta o in prove selettive più rapide o semplici; S. CASSESE, *Teoria e pratica dell'eguaglianza*, in *Giorn. dir. amm.*, 11, 2000, pp. 1156 ss.; S. CASSESE, J. PELLEW, *Il sistema del merito nel reclutamento della burocrazia come problema storico, cit.*, p. 756 ss.

¹³⁷ B. CIMINO, *Le politiche di reclutamento nelle amministrazioni pubbliche: gli attuali assetti e le prossime scelte istituzionali*, in *Giorn. dir. amm.*, 3, 2021, p. 336.

state chiarite, nel corso degli anni, dalla Corte costituzionale, con numerose pronunce¹³⁸ che, senza pretese di esaustività, ci si accinge ad analizzare¹³⁹.

In particolare, la Consulta ha sancito che tali deroghe debbano essere di stretta interpretazione, rispondere a peculiari e straordinarie ragioni di interesse pubblico e garantire, in ogni caso, il rispetto dei principi di imparzialità, buon andamento ed efficienza. Come si vedrà, tuttavia, le pronunce della Corte costituzionale – limitandosi, giustamente, a un sindacato di ragionevolezza – non hanno posto un vero freno alle continue deroghe ai concorsi pubblici, che hanno continuato a imperversare.

Già alla fine degli anni '60¹⁴⁰, la Corte costituzionale aveva evidenziato che non poteva costituire un valido fondamento per derogare al principio del concorso pubblico la volontà, motivata da finalità “umanitarie”, di “porre rimedio ad una situazione” di precariato “creata da irregolarità amministrative”.

In tale contesto, la Consulta sanciva, dunque, l’illegittimità delle stabilizzazioni come risarcimento in forma specifica per l’abuso di contratti a termine. In simili ipotesi, infatti, il lavoratore interessato poteva ottenere esclusivamente una tutela di tipo risarcitorio¹⁴¹.

¹³⁸ A titolo di esempio: Corte cost., 2 marzo 2018, n. 40; Corte cost., 26 febbraio 2013, n. 28, con nota di S. DE GÖTZEN, *Il principio del pubblico concorso ed eccezioni alla regola per motivi di pubblico interesse. Concorsi riservati e utilizzo di graduatorie esistenti*, cit., pp. 642 ss.; Corte cost., 18 gennaio 2013, n. 3; Corte cost., 30 luglio 2012, n. 212; Corte cost., 1° aprile 2011, n. 108; Corte cost., 3 marzo 2011, n. 69; Corte cost., 3 marzo 2011, n. 68; Corte cost. 24 giugno 2010, n. 225; Corte cost., 4 giugno 2010, n. 195; Corte cost., 29 aprile 2010, n. 149; Corte cost., 13 novembre 2009, n. 293; Corte cost., 9 novembre 2006, n. 363; Corte cost., 3 marzo 2006, n. 81; Corte cost., 6 luglio 2004, n. 205; ; Corte cost., 26 gennaio 2004, n. 34; Corte cost., 23 luglio 2002, n. 373, con commento di R. CAVALLO PERIN, *Pubblico concorso e professionalità dei dipendenti pubblici: un diritto costituzionale dei cittadini*, cit., p. 1994 e Corte cost., 16 maggio 2002, n. 194.

¹³⁹ Si riprenderà, a tal fine, quanto già ricostruito in F. BENAROIO, *I requisiti per l’accesso alle procedure di stabilizzazione di cui al c.d. decreto Madia: quale chiave di lettura?*, in *Federalismi.it*, 17, 2023, pp. 14 ss.

¹⁴⁰ Corte cost., 9 ottobre 1968, n. 123, richiamata da M. ALLENA in M. ALLENA, M. TRIMARCHI, *La costituzione dimenticata*, cit., p. 398.

¹⁴¹ È quanto sancito anche dall’art. 36, comma 5, del D.lgs. 165/2001, che stabilisce che: “In ogni caso, la violazione di disposizioni imperative riguardanti l’assunzione o l’impiego di lavoratori, da parte delle pubbliche amministrazioni, non può comportare la costituzione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato con le medesime pubbliche amministrazioni,

Nel corso degli anni '80 e '90, la giurisprudenza costituzionale delineava, poi, i limiti entro cui potevano (e possono) essere ammesse deroghe alla regola del concorso, individuando come criteri legittimanti “il fine da raggiungere e l’interesse da soddisfare”¹⁴², unitamente al rispetto di altri principi costituzionali, quali “il buon andamento dell’amministrazione”¹⁴³, “il principio di eguaglianza sostanziale”¹⁴⁴, nonché “l’imparzialità e l’efficienza”¹⁴⁵.

Nel 1995, la Corte affermava¹⁴⁶, inoltre, che eventuali eccezioni al concorso pubblico sono ammissibili soltanto se rispondenti “a criteri di ragionevolezza” e “comunque in armonia con le disposizioni costituzionali e tali da non contraddire i principi di buon andamento e imparzialità dell’amministrazione”.

Ulteriori chiarimenti sono giunti nel 2002, quando la Consulta ha sottolineato che il concorso pubblico costituisce “un meccanismo strumentale rispetto al canone di efficienza dell’amministrazione, il quale può dirsi pienamente rispettato, qualora le selezioni non siano caratterizzate da arbitrarie forme di restrizione dei soggetti legittimati a parteciparvi; forme che possono considerarsi non irragionevoli solo in presenza di particolari situazioni, che possono giustificare per una migliore garanzia del buon andamento dell’amministrazione”¹⁴⁷.

Tali principi sono stati ribaditi anche nella giurisprudenza costituzionale più recente: la Corte ha reiterato l’orientamento secondo cui le eccezioni introdotte

ferma restando ogni responsabilità e sanzione. Il lavoratore interessato ha diritto al risarcimento del danno derivante dalla prestazione di lavoro in violazione di disposizioni imperative(...)”. La Corte costituzionale ha ribadito questo anche più di recente. A titolo di esempio: Corte cost., 12 maggio 2017, n. 110.

¹⁴² Corte cost., 7 aprile 1983, n. 81.

¹⁴³ Corte cost., 30 dicembre 1994, n. 459; Corte cost., 31 ottobre 1955, n. 477.

¹⁴⁴ Corte cost., 1° aprile 1998, n. 88; sul tema cfr. R. MEDDA, *Il concorso pubblico tra eguaglianza di diritto e diseguaglianze di fatto*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3, 2020, p. 727 ss.

¹⁴⁵ Corte cost., 4 gennaio 1999, n. 1.

¹⁴⁶ Corte cost., 31 ottobre 1995, n. 478. Vedasi, altresì, Corte cost., 3 marzo 2006, n. 81; Corte cost., 6 luglio 2004, n. 205; Corte cost., 26 gennaio 2004, n. 34.

¹⁴⁷ Corte cost., 23 luglio 2002, n. 373, con commento di R. CAVALLO PERIN, *Pubblico concorso e professionalità dei dipendenti pubblici: un diritto costituzionale dei cittadini*, cit., p. 1994; Corte cost., 16 maggio 2002, n. 194.

per legge devono essere sottoposte a un'interpretazione restrittiva¹⁴⁸ e possono ritenersi legittime solo in presenza di una “specifica necessità funzionale dell'amministrazione”, nonché di “peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico”¹⁴⁹..

Pertanto, procedure selettive alternative rispetto al concorso pubblico – che, per sua natura, presuppone l'accesso da parte di un ampio numero di aspiranti, garantendo un'adeguata pubblicità, l'imparzialità della selezione e l'adozione di criteri oggettivi e trasparenti – possono considerarsi ammissibili solo a condizione che risultino effettivamente idonee ad assicurare il buon andamento e a garantire la professionalità dei candidati selezionati¹⁵⁰.

Alla luce dei criteri appena richiamati, si conferma dunque la necessità di interpretare in modo rigoroso¹⁵¹ ogni deroga al principio del concorso pubblico.

2. Il problema del precariato e le stabilizzazioni.

Tra le principali deroghe al principio del concorso pubblico vanno annoverate senz'altro le stabilizzazioni¹⁵², che, come accennato, costituiscono un vero e

¹⁴⁸ Corte cost., 9 novembre 2006, n. 363.

¹⁴⁹ A titolo di esempio: Corte cost., 2 marzo 2018, n. 40; Corte cost., 26 febbraio 2013, n. 28, con nota di S. DE GÖTZEN, *Il principio del pubblico concorso ed eccezioni alla regola per motivi di pubblico interesse. Concorsi riservati e utilizzo di graduatorie esistenti*, cit., pp. 642 ss.; Corte cost., 18 gennaio 2013, n. 3; Corte cost., 30 luglio 2012, n. 212; Corte cost., 1° aprile 2011, n. 108; Corte cost., 3 marzo 2011, n. 69; Corte cost., 3 marzo 2011, n. 68; Corte cost. 24 giugno 2010, n. 225 e Corte cost., 4 giugno 2010, n. 195 richiamate anche da G. ROSSI, *Principi di diritto amministrativo*, Torino, 2021, p. 231; Corte cost., 29 aprile 2010, n. 149; Corte cost., 13 novembre 2009, n. 293.

¹⁵⁰ Corte cost., 29 aprile 2010, n. 149.

¹⁵¹ Corte cost. 14 luglio 2009, n. 215; Corte cost., 9 novembre 2006, n. 363.

¹⁵² Da ultimo, in tal senso, C. cost., 21 dicembre 2021, n. 250, secondo cui le “procedure di stabilizzazione costituiscono uno strumento di reclutamento derogatorio rispetto a quello ordinario del pubblico concorso, in quanto introducono un percorso riservato ad una platea ristretta di soggetti, che risultino in possesso di determinati requisiti e abbiano maturato un determinato periodo di esperienza lavorativa in ambito pubblico, secondo dettagliate disposizioni previste da specifiche leggi”.

proprio punto dolente del sistema¹⁵³. Tale istituto, infatti, è stato sovente impiegato per sanare la tendenza endogena dell'amministrazione a generare precariato¹⁵⁴, derogando al criterio del merito. Il meccanismo che vi è alla base – e che ha costituito un tratto endemico della storia del pubblico impiego in Italia – è quello dell'assunzione di personale a tempo determinato, in modo celere e semplificato, per poi sanare, tramite ciclici interventi di stabilizzazione, le situazioni di precariato¹⁵⁵.

Il legislatore ha, così, spesso fatto dell'eccezione una vera e propria regola.

Per dimostrare quanto appena affermato, pare opportuno riportare alcuni passaggi storici¹⁵⁶ che permettono di comprendere la portata del problema.

Come si è visto nel primo capitolo, il sistema del concorso fu introdotto in Italia con la legge Giolitti-Orlando del 1908¹⁵⁷, per poi essere riaffermato nel 1923, quando fu vietata l'assunzione degli avventizi.

¹⁵³ M. ALLENA, M. TRIMARCHI, *La costituzione "dimenticata" il principio del concorso pubblico*, cit., p. 401.

¹⁵⁴ B. CIMINO, *Le politiche di reclutamento*, cit., p. 329.

¹⁵⁵ La dottrina sottolinea questo da più parti. A titolo di esempio: G. D'ALESSIO, *Il reclutamento del personale*, cit., par. 4, in cui l'autore sottolinea che il c.d. precariato, generalmente, comporta effetti negativi decisamente prevalenti rispetto a quelli positivi; A. MAZZA LABBOCETTA, *Stabilizzazione nel pubblico impiego*, cit., p. 312; G. FONTANA, *La strana storia delle stabilizzazioni dei lavoratori precari nel settore pubblico*, in *Lav. p.a.*, 2, 2018, p. 19; A. GARILLI, *Misure di contrasto al precariato e stabilizzazioni del personale*, in *Lav. p.a.*, 2017, p. 84, che parla di "un circolo vizioso in cui il transitorio tende a divenire definitivo e le elusioni alla legge (...) vengono fomentate dall'aspettativa di una futura garanzia di stabilizzazione"; B. CIMINO, *I limiti al reclutamento di personale precario e i loro effetti*, in *Giorn. dir. amm.*, 10, 2013, p. 913; G. MELIS, *Per l'amministrazione italiana è sempre sanatoria*, in *Giorn. dir. amm.*, 10, 2013, p. 911; M. RUSCIANO, *L'impiego pubblico in Italia*, cit., pp. 268 ss.; M.S. GIANNINI, *Impiego pubblico (profili storici e teorici)*, in *Enc. dir.*, XX, Giuffrè, 1970, pp. 293 ss., che, tra l'altro, sottolinea, a p. 304, che "il modo con il quale è stato ordinato nei paesi come il nostro il rapporto d'impiego pubblico è un modo sostanzialmente ambiguo, non rispondente all'interesse pubblico, né a quello del prestatore di lavoro.

¹⁵⁶ Anche in questo caso, si riprenderà la ricostruzione svolta in F. BENAROIO, *I requisiti per l'accesso alle procedure di stabilizzazione di cui al c.d. decreto Madia: quale chiave di lettura?*, cit., pp. 9 ss.

¹⁵⁷ A. MAZZA LABBOCETTA, *Stabilizzazione nel pubblico impiego*, cit., p. 313; M. AMENDOLA, *Concorso a pubblico impiego*, cit., p. 614.

Tale regola, però, subì fin da subito numerose eccezioni: il fenomeno del precariato, infatti, continuò a imperversare comunque negli anni a venire, tanto che, nel 1937 fu introdotta una legge che consentiva il c.d. straordinariato¹⁵⁸ e fu addirittura definito uno statuto del personale avventizio¹⁵⁹.

La situazione non migliorò nemmeno con l'introduzione del principio del concorso pubblico nella Costituzione repubblicana e con il d.lgs. c.p.s. n. 207 del 1947, il quale reintrodusse il divieto di assumere personale non di ruolo.

In particolare, tale decreto stabilì, da un lato, la possibilità di derogare al suddetto veto per far fronte alle “esigenze della ricostruzione” e, dall'altro, contemplò una progressiva stabilizzazione del personale precario di bassa fascia, prevedendo una riserva di un sesto dei posti da bandire nei quattro anni successivi.

A sua volta, il D.P.R. n. 262 del 1948 – adottato a quasi un anno di distanza – istituì i “ruoli speciali transitori”, destinati ad accogliere i dipendenti non di ruolo con almeno sei anni di servizio ininterrotto, disponendo, altresì, l'abrogazione di tutte le norme che consentivano, per il futuro, l'assunzione di personale non di ruolo¹⁶⁰.

Ciononostante, i termini per l'inserimento nei ruoli speciali furono riaperti dal D.P.R. n. 448 del 1955, con l'obiettivo di offrire “una nuova sistemazione di talune situazioni del personale in servizio”.

Negli anni successivi, continuarono ad essere introdotte disposizioni speciali e settoriali, che consentirono l'assunzione di personale straordinario¹⁶¹, le quali vennero poi abrogate con l'entrata in vigore della legge n. 775 del 1970 (nota come legge del riassetto). Quest'ultima, all'art. 25, conferiva al Governo una delega – attuata tramite il D.P.R. n. 276 del 1971 – per disciplinare le assunzioni temporanee legate a esigenze eccezionali e non ricorrenti. Il decreto delegato

¹⁵⁸ A. GARILLI, *Misure di contrasto al precariato*, cit., p. 84.

¹⁵⁹ A. MAZZA LABBOCETTA, *op. et loc. ult. cit.*; B. CIMINO, *I limiti al reclutamento*, cit., p. 913.

¹⁶⁰ *IBIDEM*.

¹⁶¹ A. MAZZA LABBOCETTA, *op. ult. cit.*, p. 314; G. FONTANA, *La strana storia delle stabilizzazioni*, cit., p. 21; B. CIMINO, *op. ult. cit.*, p. 914.

destinò tale disciplina ai c.d. “trimestrali”, ovvero al personale da impiegare per esigenze stagionali e indifferibili.

Con l’entrata in vigore della legge n. 285 del 1977, recante misure per l’occupazione giovanile, furono assunte decine di migliaia di unità di personale senza previo concorso pubblico, i cui contratti vennero prorogati con il d.l. n. 663 del 1979, fino alla loro successiva immissione in ruolo mediante prove di idoneità.

Tale alternanza tra aperture e restrizioni in materia di contratti a termine continuò a caratterizzare anche gli anni a venire.

La legge n. 554 del 1988 e il d.P.C.M. n. 127 del 1989 intervennero a regolare il fenomeno, disciplinando le procedure concorsuali per l’assunzione a tempo determinato.

Neppure i decreti di prima contrattualizzazione mutarono il quadro: l’art. 36 del d.lgs. n. 29 del 1993, come modificato dal d.lgs. n. 546 del 1993, ripropose la disciplina contenuta nella legge del riassetto, ribadendo il divieto di stipulare contratti a tempo determinato di durata superiore a tre mesi.

Il d.lgs. n. 80 del 1998 sancì la parificazione tra datore di lavoro pubblico e privato quanto ai limiti e alle condizioni delle forme di assunzione flessibile, affidando alla responsabilità della dirigenza pubblica la corretta gestione delle procedure di reclutamento e della flessibilità¹⁶².

Tale impianto fu successivamente recepito nel d.lgs. n. 165 del 2001 all’art. 36, disposizione che è stata oggetto di ripetute modifiche nel tempo. I frequenti blocchi del *turn over* imposti negli anni successivi indussero le amministrazioni a ricorrere diffusamente a forme contrattuali flessibili, spesso a seguito di procedure semplificate rispetto al concorso ordinario, per sopperire alla carenza di personale di ruolo, con conseguenze significative sull’efficienza dell’apparato pubblico¹⁶³.

¹⁶² G. FONTANA, *op. ult. cit.*, p. 21, che sottolinea come gli esiti di questa scelta furono poi “contraddittori e non sempre (anzi, quasi mai) virtuosi”; B. CIMINO, *op. et loc. ult. cit.*, che definisce la norma “coraggiosa”.

¹⁶³ A. MARRA, *I pubblici impiegati tra vecchi e nuovi concorsi*, *cit.*, p. 235.

Nel tentativo di contenere tali prassi, vennero introdotti interventi normativi volti a restringere l'ambito applicativo dell'art. 36 del TUPI: tra questi vi furono l'art. 4 del d.l. n. 4 del 2006, l'art. 3, comma 79, della legge n. 244 del 2007, l'art. 17, comma 26, del d.l. n. 78 del 2009 e l'art. 49 del d.l. n. 112 del 2008.

Parallelamente, si verificarono tre importanti tornate di stabilizzazione del personale precario, avviate con le leggi finanziarie del 2007¹⁶⁴ e del 2008¹⁶⁵, nonché con il sopra menzionato d.l. n. 78 del 2009¹⁶⁶. Tali interventi, aventi carattere eccezionale, introdussero procedure straordinarie di reclutamento, finalizzate all'assunzione a tempo indeterminato di personale già titolare di contratti a termine con la pubblica amministrazione¹⁶⁷.

Una rilevante novità fu poi introdotta con la legge di stabilità per il 2013¹⁶⁸: l'art. 1, comma 401, disciplinava un meccanismo di "stabilizzazione permanente"¹⁶⁹, prevedendo una quota di riserva nei concorsi pubblici in favore del personale con contratti a tempo determinato.

¹⁶⁴ Art. 1, commi 519 e 558, l. n. 296 del 2006.

¹⁶⁵ Art. 3, commi 90 ss., l. n. 244 del 2007.

¹⁶⁶ Art. 17, commi 10 ss, d.l. n. 78/2009.

¹⁶⁷ E. LOFFREDO, *La stabilizzazione dei precari nelle pubbliche amministrazioni*, in *Dir. lav. merc.*, 2007, p. 301; A. MAZZA LABBOCETTA, *Stabilizzazione nel pubblico, cit.*, p. 315; D. CAMPALTO, *Il pubblico impiego nella finanziaria 2007: la precarietà delle regole*, in *Com. d'Italia*, 2007, p. 33; A. POZZI, *La stabilizzazione dei precari nel pubblico impiego: tecniche legislative fra illusioni e principi costituzionali*, in *Giurisdiz. amm.*, 4, 2007, p. 21.

¹⁶⁸ L. n. 228 del 2012.

¹⁶⁹ In particolare, fu introdotto all'art. 35 del d.lgs. n. 165 del 2001 il comma 3-bis, che attualmente sancisce che: "Le amministrazioni pubbliche, nel rispetto della programmazione triennale del fabbisogno, nonché del limite massimo complessivo del 50 per cento delle risorse finanziarie disponibili ai sensi della normativa vigente in materia di assunzioni ovvero di contenimento della spesa di personale, secondo i rispettivi regimi limitativi fissati dai documenti di finanza pubblica e, per le amministrazioni interessate, previo espletamento della procedura di cui al comma 4, possono avviare procedure di reclutamento mediante concorso pubblico: "a) con riserva dei posti, nel limite massimo del 40 per cento di quelli banditi, a favore dei titolari di rapporto di lavoro subordinato a tempo determinato che, alla data di pubblicazione dei bandi, hanno maturato almeno tre anni di servizio alle dipendenze dell'amministrazione che emana il bando nonché con una riserva pari al 10 per cento dei posti messi a concorso in favore delle persone con disabilità di cui alla legge 12 marzo 1999, n. 68. Restano ferme le tutele già stabilite dalla citata legge n. 68 del 1999 in materia di assunzioni obbligatorie e relative riserve; b) per titoli ed esami, finalizzati a valorizzare, con apposito punteggio, l'esperienza professionale maturata dal

In tal modo, si sanciva un doppio canale di accesso all'impiego pubblico: da un lato, il concorso pubblico ordinario ex art. 97 Cost.; dall'altro, una forma di "doppio concorso", consistente in una procedura pubblica per l'assunzione a termine e in un concorso riservato per l'immissione definitiva in ruolo¹⁷⁰.

A questo impianto si aggiunse, successivamente, il d.l. n. 101 del 2013, che autorizzava persino l'indizione di concorsi interamente riservati ai precari, accelerandone il processo di stabilizzazione e promettendo l'introduzione di sanzioni per l'utilizzo illegittimo di forme di lavoro flessibile¹⁷¹.

E ancora, fu adottato, in seguito, il c.d. decreto Madia – d.lgs. n. 75 del 2017 – che diede attuazione alla delega contenuta nella legge n. 124 del 2015, introducendo un nuovo "piano straordinario di stabilizzazione".

Tale norma realizzò, in particolare, due criteri direttivi¹⁷²: da un lato, quello volto a predisporre "meccanismi di valutazione finalizzati a valorizzare l'esperienza professionale acquisita da coloro che hanno avuto rapporti di lavoro flessibile con le amministrazioni pubbliche", pur assicurando, in ogni caso, "la garanzia di un adeguato accesso dall'esterno"; dall'altro, quello dell'introduzione di stretti limiti per quanto concerne le forme di lavoro flessibile, al fine di prevenire il precariato¹⁷³, così da evitare una nuova condanna europea¹⁷⁴.

personale di cui alla lettera a) e di coloro che, alla data di emanazione del bando, hanno maturato almeno tre anni di contratto di lavoro flessibile nell'amministrazione che emana il bando."

¹⁷⁰ A. GARILLI, *Misure di contrasto al precariato* cit., p. 89; G. FONTANA, *La strana storia delle stabilizzazioni*, cit., p. 23; B. CIMINO, *I limiti al reclutamento*, cit., p. 914.

¹⁷¹ G. IOSCA, *La stabilizzazione dei precari: giurisdizione, giurisprudenza, casistica*, cit., p. 45; G. FONTANA, *La strana storia delle stabilizzazioni*, cit., p. 23; S. BATTINI, *La stabilizzazione dei precari*, in *Giorn. dir. amm.*, 10, 2013, p. 919; B. CIMINO, *op. ult. cit.*, p. 915.

¹⁷² Contenuti all'art. 17, lett. a) e o) della legge n. 124 del 2015 (c.d. Legge Madia).

¹⁷³ L. FIORILLO, *La stabilizzazione del personale precario*, in M. ESPOSITO, V. LUCIANI, A. ZOPPOLI, L. ZOPPOLI (a cura di), *La riforma dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 171.

¹⁷⁴ G. IOSCA, *La stabilizzazione dei precari: giurisdizione, giurisprudenza, casistica*, in *Risorse umane*, 4-5, 2020, p. 46.

L'art. 20, commi 1 e 2, di tale decreto, contemplò due distinte modalità di sanatoria del precariato, definite, nella circolare n. 3 del 2017 della Funzione pubblica come “i due pilastri” della possibilità per le amministrazioni “di avviare procedure di reclutamento speciale transitorio per il triennio 2018-2020”: la cosiddetta “assunzione diretta” e la stabilizzazione tramite procedure riservate (c.d. indiretta o mediata). Tali meccanismi subirono, poi, numerose proroghe, tanto che in alcuni casi sono utilizzabili tutt'oggi¹⁷⁵.

In particolare, come osservato dalla dottrina¹⁷⁶, la modalità dell'assunzione “diretta” prevista dal primo comma rappresentò una significativa eccezione alla regola generale. Tuttavia, la valutazione della compatibilità di tale previsione con il dettato costituzionale era (ed è) da considerarsi positiva. La Corte costituzionale¹⁷⁷, aveva già affermato, infatti, che – pur essendo il pubblico concorso la modalità ordinaria di accesso al pubblico impiego – le procedure di stabilizzazione possono considerarsi legittime qualora riguardino soggetti inizialmente selezionati mediante procedure concorsuali.

La medesima dottrina¹⁷⁸ ritenne, inoltre, che il secondo comma non sollevasse dubbi di legittimità costituzionale, in quanto aveva subordinato comunque l'accesso alla stabilizzazione allo svolgimento di una procedura concorsuale, ancorché riservata ai lavoratori precari e limitata a una quota non superiore al cinquanta per cento dei posti disponibili¹⁷⁹.

¹⁷⁵ Il riferimento è al comma 2-*bis*, che sancisce che “Anche per le finalità connesse alla stabilizzazione delle ricerche collegate al Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), le disposizioni dei commi 1 e 2, con riferimento agli enti pubblici di ricerca di cui all'articolo 1 del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 218, sono prorogate fino al 31 dicembre 2026”.

¹⁷⁶ L. FIORILLO, *La stabilizzazione*, cit., p. 181.

¹⁷⁷ Corte cost., 14 luglio 2009, n. 215.

¹⁷⁸ L. FIORILLO, *op. ult. cit.*, p. 182.

¹⁷⁹ Sul tema, vedasi, da ultimo l'orientamento del Tar Lazio Roma, sez. V-ter, 9 aprile 2024, n. 6836, con commento di N. NIGLIO, *Procedure di stabilizzazione nella pubblica amministrazione*, in *Risorse Umane*, 4-5, 2024, pp. 29 ss., che ha stabilito che il lavoratore che abbia conseguito un contratto a tempo indeterminato e abbia abbandonato il precedente contratto a tempo determinato non può più accedere alla procedura riservata ex art. 20, comma 2, d.lgs. n. 75/2017.

Infine, va segnalato che anche i più recenti interventi, dal d.l. n. 80 del 2021¹⁸⁰ al d.l. n. 25 del 2025 (c.d. Decreto PA 2025) hanno introdotto numerosi interventi di stabilizzazione del personale precario.

Questo quadro impone alcune riflessioni.

Come si è visto, il fenomeno del precariato e il suo progressivo assorbimento mediante interventi di stabilizzazione ha origini piuttosto risalenti. La dottrina¹⁸¹ ha sottolineato come tale fenomeno abbia inciso in modo significativo sul principio del concorso pubblico, per rispondere a due esigenze di rilevante impatto: da un lato, quella delle amministrazioni di non disperdere la professionalità maturata dal personale assunto a termine, nonché di far fronte alle conseguenze derivanti dal blocco del *turn over*¹⁸²; dall'altro, quella dei lavoratori precari di ottenere la stabilizzazione del rapporto – esigenza riconosciuta anche dalla Corte di giustizia nel noto caso Mascolo, che vale la pena di richiamare, nonché in numerosi casi successivi¹⁸³.

Quest'ultimo ha riguardato l'abuso di contratti a termine da parte delle amministrazioni scolastiche italiane e ha inciso anche su altre amministrazioni

¹⁸⁰ A tal proposito si segnalano, in dottrina L. CARBONARA, C. CATALDI, C. CICCODICOLA, C. LACAVALA, L. SALTARI, *Pandemia e assunzioni nelle pubbliche amministrazioni*, in *Giorn. dir. amm.*, 1, 2022, p. 34; B. CIMINO, *Il completamento del percorso di dequotazione del pubblico concorso*, cit., pp. 17 ss.; M. P. MONACO, *Dal PNRR*, cit., p. 10; A. VILLA, *Il reclutamento*, cit., p. 27.

¹⁸¹ B. CIMINO, *op. et loc. ult. cit.*; M. ALLENA, M. TRIMARCHI, *La costituzione "dimenticata" il principio del concorso pubblico*, cit., p. 403.

¹⁸² S. BATTINI, S. GASPARRINI, *Miseria delle politiche del pubblico impiego in Italia*, in *SINAPPSI*, n. 1, 2020, p. 23; B. CIMINO, *La stabilizzazione dei precari e la precarizzazione dei dirigenti*, cit., p. 458; G. NICOSIA, P. SARACINI, C. SPINELLI, *Osservatorio sul lavoro pubblico*, in *Riv. giur. lav.*, 4, 2017, p. 117.

¹⁸³ Corte giust. UE, sez. III, 26 novembre 2014, in cause riunite C-22/13, C-61/13, C-62/13 e C-418/13 Mascolo, Forni, Racca, Napolitano ed altri contro Miur. Sul tema, cfr. anche la più recente sentenza della Corte giust. UE, sez. VI, 15 dicembre 2022, C-40/20 e C-173/20, con cui la Corte si è pronunciata sulla normativa italiana e sulla sua compatibilità con la clausola 5 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato del 1999, in relazione alla tematica della stabilizzazione dei ricercatori. Si vedano, altresì, Corte giust. UE, sez. I, 7 aprile 2022, C-236/20; Corte giust. UE, sez. VII, 11 febbraio 2021, C-760/18; Corte giust. UE, sez. I, 7 marzo 2018, C-494/16, ove la Corte ha specificato anche che il rinnovo abusivo dei rapporti di lavoro dev'essere sanzionato in modo effettivo e dissuasivo.

che avevano perpetrato tali eccessi¹⁸⁴. In particolare, a seguito di un rinvio pregiudiziale da parte della Corte costituzionale italiana, la Corte di giustizia ha accertato l'incompatibilità dell'art. 4, commi 1 e 11, della legge 3 maggio 1999, n. 124 con il diritto dell'Unione europea, e in particolare con la clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, allegato alla Direttiva 1999/70/CE.

La normativa nazionale richiamata, infatti, legittimava un uso reiterato dei contratti a termine, omettendo di fissare termini certi per l'indizione di procedure concorsuali volte all'assunzione a tempo indeterminato e precludendo, al contempo, la possibilità di ottenere un risarcimento del danno¹⁸⁵.

Muovendo proprio dalla pronuncia della Corte di giustizia – nella quale si ribadiva, tra l'altro, la rilevanza del principio di stabilità del rapporto di lavoro quale strumento di tutela del lavoratore – la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle disposizioni sopra citate.

Nella medesima decisione, la Consulta ha altresì giudicato preferibile la soluzione adottata con il piano straordinario di assunzioni previsto dalla legge 13 luglio 2015, n. 107 – finalizzata ad adeguare l'ordinamento interno ai rilievi della Corte europea – rispetto all'alternativa risarcitoria, che, secondo la Corte, “avrebbe lasciato il sistema scolastico nell'attuale incertezza organizzativa e il personale in uno stato di provvisorietà perenne”¹⁸⁶.

Tale considerazione evidenzia chiaramente come il ricorso eccessivo e sistematico a contratti a tempo determinato, oltre a generare precariato, produca

¹⁸⁴ Sul tema cfr. M. TRIMARCHI, M. ALLENA, *La costituzione dimenticata*, cit., p. 399; A. MAZZA LABBOCETTA, *Stabilizzazione nel pubblico*, cit., p. 320 che evidenzia che tale pronuncia “si inserisce nel solco di altre decisioni che indubbiamente hanno contribuito a rafforzare il processo di stabilizzazione del personale precario”, quali Corte giust. UE, 12 dicembre 2013, C-50-13, *Papalia c. Comune di Aosta*, Corte giust. UE, 13 marzo 2014, C-190/13, *A. Màrquez Samohano c. Universitat Pompeu Fabra*; 12 dicembre 2013, C-361/12, *Carratù c. Poste Italiane s.p.a.*

¹⁸⁵ Sul tema, vedasi A. FENOGLIO, *Il contratto a tempo determinato nel pubblico impiego: luci e ombre della recente riforma legislativa*, in *Lavoro e diritto*, 2, 2009, pp. 283 ss.

¹⁸⁶ Corte cost., 20 luglio 2016, n. 187, richiamata da M. TRIMARCHI, M. ALLENA, *La costituzione dimenticata*, cit., p. 400.

effetti negativi sia per le amministrazioni pubbliche, che vedono compromessa la loro capacità di garantire stabilità e programmazione, sia per i lavoratori interessati, che aspirano legittimamente alla stabilizzazione.

In definitiva, l'attenzione alla sola "economicità", che ha spesso portato le amministrazioni a ricorrere a forme contrattuali a termine, non pare sufficiente, da sola, a garantire il buon andamento.

3. Le altre deroghe al concorso: avviamento degli iscritti alle liste di collocamento, assunzione di disabili e progressioni di carriera.

Costituiscono deroghe al principio del concorso pubblico anche l'avviamento degli iscritti alle liste di collocamento, per i profili che richiedono come unico requisito la scuola dell'obbligo¹⁸⁷, nonché le assunzioni obbligatorie dei disabili¹⁸⁸. Queste ultime avvengono per chiamata numerica, previa verifica della compatibilità con le mansioni da svolgere.

¹⁸⁷ Tale strumento di accesso al lavoro pubblico è indicato dall'art. 35, co 1, lett. b), che rimanda alla legislazione vigente in materia, ossia all'art. 16 della l. n. 56 del 1987, all'art. 9 bis, co 11 e 12 della l. n. 608 del 1996, nonché al D.P.R. n. 693 del 1996. Sul tema, vedasi G. GENTILE, *Il reclutamento pubblico: aspetti organizzativi, modelli di selezione e nuovi assetti*, cit., pp. 53 ss.; V. LUCIANI, *Selezione del personale e contratto di lavoro pubblico e privato*, Jovene, Napoli, 2002, p. 103; M. MISCIONE, *Le assunzioni e la mobilità nel pubblico impiego*, in L. VANDELLI, C. BOTTARI, O. ZANASI (a cura di) *Organizzazione amministrativa e pubblico impiego*, Maggioli, Rimini, 1995, p. 243.

¹⁸⁸ Sul punto, il c.d. Decreto P.A. 2025 (D.l. n. 25 del 2025) ha previsto all'art. 3, co 1, lett d) una modifica art. 35 co 3-bis lett. a), prevedendo "una riserva pari al 10 per cento dei posti messi a concorso in favore delle persone con disabilità di cui alla legge 12 marzo 1999, n. 68". Sulla disciplina di cui alla l. n. 68 del 1999, vedasi P. TULLINI, *Il diritto al lavoro dei disabili: dall'assunzione obbligatoria al collocamento mirato*, in *Dir. merc. lav.*, 1999, pp. 332 ss.; A. TURSI, *La nuova disciplina del lavoro dei disabili*, in *Riv. giur. lav.*, 1999, pp. 727 ss.

Tali istituti – che sono stati definiti come eccezioni “strutturali”¹⁸⁹ al concorso – sono senz’altro in linea con il dettato costituzionale, in quanto destinati a categorie di soggetti previamente individuati e bisognosi di particolare tutela¹⁹⁰.

Un’ulteriore questione rilevante – sulla quale vale la pena soffermarsi maggiormente – riguarda le procedure selettive interne per le progressioni di carriera. In proposito, dottrina e giurisprudenza si sono a lungo interrogate su quale sia lo strumento più appropriato per promuovere il personale già alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni¹⁹¹.

Guardando al passato, è possibile notare che, da un lato, l’art. 8 del d.lgs. n. 29 del 1993 aveva equiparato la disciplina per l’accesso dall’esterno e quella per le progressioni di carriera, dall’altro, il legislatore del 1998 aveva previsto l’abrogazione della disposizione in discorso.

Forte di quest’ultimo intervento, la prevalente dottrina giuslavoristica del tempo aveva sostenuto che fosse possibile, in tale ambito, applicare una disciplina parzialmente diversa rispetto al concorso pubblico. In particolare, secondo tale indirizzo, sarebbe stato legittimo – e auspicabile, per soddisfare le aspettative di carriera dei dipendenti pubblici – introdurre delle procedure selettive riservate agli interni per coprire parte dei posti messi a bando. È bene notare, però, che un sistema così configurato, senza l’adozione di adeguate cautele – come una percentuale minima di posti destinata all’accesso dall’esterno – rischierebbe di minare l’imparzialità. Si potrebbero creare, infatti, posizioni di privilegio, talora nemmeno giustificate da reali esigenze organizzative, compromettendo, così, l’efficienza e il buon andamento.

¹⁸⁹ A. RICCIO, *L’accesso senza concorso: deroghe strutturali e non*, in A. BOSCATI, A. ZILLI (a cura di) *Il reclutamento nella p.a. dall’emergenza alla nuova normalità*, vol. II, Milano, Cedam, 2022, p. 80, che li definisce come eccezioni strutturali in quanto previsti all’art. 35, comma 1 lett. b) e comma 2.

¹⁹⁰ A. BOSCATI, *Il reclutamento riformato*, cit., p. 60.

¹⁹¹ Vedasi G. GENTILE, *Il reclutamento pubblico: aspetti organizzativi, modelli di selezione e nuovi assetti*, cit., p. 68 ss., ove viene dettagliatamente riportata l’evoluzione dottrinale e giurisprudenziale sul tema; S. BATTINI, *Concorsi interni e cittadini esterni: la difficile coabitazione degli istituti di reclutamento e carriera*, in *Giorn. dir. amm.*, 6, 2004, p. 611 ss.

In linea con la scuola di pensiero giuslavoristica appena esposta, il legislatore aveva previsto¹⁹², nel 1995, concorsi interni e riservati per la progressione di carriera di quasi tutto il personale dell'amministrazione finanziaria. Tale intervento era poi stato censurato dalla Corte costituzionale¹⁹³, che aveva chiarito che, per il passaggio a una fascia funzionale superiore, sarebbe stato necessario applicare le regole del concorso pubblico, aperto ai soggetti "esterni". La progressione verticale, dunque, per garantire l'efficienza, doveva essere intesa non come mera variazione, ma come instaurazione di un nuovo rapporto di lavoro.

Tale orientamento è stato poi confermato, come già anticipato, in più pronunce della stessa Consulta¹⁹⁴.

In particolare, la Corte costituzionale ha chiarito che la soglia, oltre la quale le amministrazioni incorrono nella violazione dei principi di cui all'art. 97 Cost., è il 50% di riserva per i soggetti esterni. E non solo: oltre al rispetto di tale aliquota, è necessario motivare le ragioni che inducono a coprire i posti ricorrendo alle selezioni interne. Ciò implica, in concreto, l'obbligo per l'amministrazione di adottare scelte gestionali ispirate a criteri di trasparenza e finalizzazione dell'azione pubblica al risultato, evitando automatismi che potrebbero generare immobilità o demotivazione, e garantendo al contempo un adeguato ricambio generazionale e professionale.

Questo indirizzo – poi abbracciato anche dalla Corte di cassazione¹⁹⁵, che ha in seguito precisato che anche le progressioni orizzontali non possono prescindere da una selezione¹⁹⁶ – non è andato esente da critiche di parte della

¹⁹² l. n. 549 del 1995, art. 3, commi 205-207.

¹⁹³ Corte cost., 4 gennaio 1999, n. 1, che dichiarò l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni di legge finanziaria (l. n. 549 del 1995, art. 3, co 205-207) che prevedevano la regola del concorso riservato al solo personale interno ai fini dell'avanzamento di carriera dei dipendenti del Ministero delle Finanze.

¹⁹⁴ *Ex multis*, Corte cost. 23 luglio 2002, n. 373; Corte cost., 16 maggio 2002, n. 194.

¹⁹⁵ Cass., sez. un., 15 ottobre 2003, n. 15403.

¹⁹⁶ Cass., sez. lav., ordinanza 7 dicembre 2020, n. 27932, che ha precisato che le progressioni economiche orizzontali non possono prescindere da una selezione, dal momento che la contrattazione collettiva le ha disciplinate in modo distinto rispetto al

dottrina¹⁹⁷, che lo ha definito “pan-concorsuale”. In particolare, esso è stato ritenuto poco condivisibile da parte di chi¹⁹⁸ ha sostenuto che il modo migliore per garantire l’efficienza sia quello di prendere le distanze dal “rigido” schema del concorso aperto all’esterno, conseguendo così un’effettiva privatizzazione del pubblico impiego.

Secondo tale orientamento, il concorso – se applicato anche alle progressioni di carriera – sottrarrebbe, da un lato, alla dirigenza la possibilità di valorizzare i dipendenti in ragione dei risultati programmati, dall’altro, rafforzerebbe la concezione secondo cui nella pubblica amministrazione è difficile fare carriera¹⁹⁹. Tuttavia, è bene notare che, nell’ambito di cui si discorre, è necessario adottare particolari cautele: le progressioni di carriera, se slegate da un confronto aperto e meritocratico, potrebbero tradursi in pratiche clientelari, compromettendo sia la percezione che la sostanza dell’imparzialità amministrativa.

E infatti, a opposte – e, a parere di chi scrive, più condivisibili – conclusioni è giunta altra parte della dottrina²⁰⁰, che ha definito “sacrosanto” l’orientamento della giurisprudenza che aveva censurato i concorsi interni di cui si è detto poc’anzi. Questi ultimi, in particolare, violerebbero l’imparzialità amministrativa e sarebbero contrari all’efficienza. Fondamentale, infatti, è un

finanziamento delle fasce retributive, delle posizioni organizzative e dell’ex indennità di qualificazione professionale e dell’indennità professionale specifica.

¹⁹⁷ G. GENTILE, *op. ult. cit.*, p. 74.

¹⁹⁸ M. RUSCIANO, *Carriera per concorso del dipendente pubblico: “imparzialità” o “buon andamento”?*, in *Lav. p.a.*, 2, 1999, p. 215 ss., che commenta la menzionata sentenza n. 1 del 1999 della Corte costituzionale. Del medesimo avviso anche F. CARINCI, *Errare humanum est, perseverare autem diabolicum*, in *Lav. p.a.*, 2, 2002, p. 201. Più di recente, vedasi B. CARUSO, *Le riforme e il lavoro pubblico: la “legge Madia” e oltre. Miti, retoriche, nostalgie e realtà nell’“eterno ritorno” allo statuto speciale del lavoratore pubblico*, in B. CARUSO (a cura di), *Il lavoro pubblico a vent’anni dalla scomparsa di Massimo D’Antona*, cit., p. 52.

¹⁹⁹ M. RUSCIANO, *op. ult. cit.*, p. 219.

²⁰⁰ S. CASSESE, *Le lobby delle carriere facili*, in *La Repubblica*, 7 gennaio 1999; M. CLARICH, *Con le selezioni aperte agli esterni più imparzialità ed efficienza*, in *il Sole 24 Ore*, 7 gennaio 1999; M. LUCIANI, *Ai concorsi non si rinuncia*, in *Italia Oggi*, 11 gennaio 1999; V. TALAMO, *Concorsi interni: prassi vecchie e nuove del legislatore davanti alla Corte costituzionale*, in *Giorn. dir. amm.*, 6, 1999, p. 538.

adeguato accesso dall'esterno: d'altra parte i candidati più meritevoli non dovrebbero avere nulla da temere da un concorso svolto in maniera efficace.

Questi aspetti erano stati colti dal legislatore, che, con l'art 62 della l. n. 150/2009 aveva inserito, all'art. 52 del D.lgs. n. 165 del 2001, il comma 1-*bis*, che sanciva che le progressioni all'interno della stessa area dovessero avvenire "secondo principi di selettività" e in base ai "risultati conseguiti". Quelle "fra le aree", invece, dovevano avvenire tramite concorso pubblico, fatta salva la possibilità di prevedere una riserva per gli interni non superiore al 50% dei posti messi a bando.

Successivamente, l'art. 22, comma 15 del d.lgs. n. 75/2017 aveva previsto la possibilità per le amministrazioni di attivare, per il triennio 2020-2022 e nel limite del 30% dei posti previsti nei piani dei fabbisogni, "procedure selettive per la progressione tra le aree riservate al personale di ruolo, fermo restando il possesso dei titoli di studio richiesti per l'accesso dall'esterno".

La norma di cui al menzionato comma 1-*bis* è stata, però, oggetto di un significativo emendamento nel 2021²⁰¹, che, secondo parte della dottrina²⁰², ha segnato un "ritorno al passato". Attualmente, infatti, il menzionato art. 52, comma 1-*bis* prevede che le progressioni "tra le aree" e "tra qualifiche diverse" – "fatta salva una riserva di almeno il 50 per cento delle posizioni disponibili destinata all'accesso dall'esterno" – avvengano "tramite procedura comparativa basata sulla valutazione positiva conseguita dal dipendente negli ultimi tre anni in servizio, sull'assenza di provvedimenti disciplinari, sul possesso di titoli o competenze professionali ovvero di studio ulteriori rispetto a quelli previsti per

²⁰¹ Attuato con l'art. 3 della legge n. 113 del 2021.

²⁰² A. RICCOBONO, *Concorsi pubblici e progressioni di carriera nella stagione del "grande reclutamento"*, in *Riv. giur. lav.*, 1, 2022, p. 81; V. TALAMO, *La carriera nel lavoro pubblico privatizzato dopo il Decreto Reclutamento*, in *Giorn. dir. amm.*, 6, 2023, pp. 709 ss. Sul tema vedasi, da ultimo, N. NIGLIO, *Il percorso di carriera interno alla pubblica amministrazione che indice le progressioni verticali*, in *Risorse Umane*, 3, 2025, pp. 32 ss., che commenta la sentenza del Tar Campania, sez. IV, 17 febbraio 2025, n. 1247, che ha ritenuto legittima la scelta "compiuta da un ente locale di valorizzare nell'ambito di una procedura comparativa interna per il passaggio ad una categoria superiore (dalla C alla D) il solo servizio prestato alle proprie dirette dipendenze".

l'accesso all'area dall'esterno, nonché sul numero e sulla tipologia degli incarichi rivestiti.”

Tale riforma ha, dunque, eliminato l'obbligo di subordinare i passaggi tra distinte aree di inquadramento all'espletamento di un concorso pubblico, pur mantenendo una riserva di accesso dall'esterno almeno del 50%, soglia di legittimità stabilita dalla Corte costituzionale.

Ad ogni modo, come sostiene la dottrina²⁰³, tale intervento richiama alla memoria le politiche di valorizzazione del personale promosse, anche su impulso delle organizzazioni sindacali, nella fase successiva alla seconda ondata di privatizzazione del pubblico impiego. In quel contesto si determinò un fenomeno diffuso di sovra inquadramento, che interessò interi comparti di lavoratori, spesso in base al solo criterio dell'anzianità di servizio.

In definitiva, anche in tema di progressioni di carriera, si ritiene che lo strumento più idoneo a tutelare l'imparzialità e il buon andamento delle pubbliche amministrazioni rimanga quello del concorso pubblico. Esso, infatti, garantisce la selezione delle professionalità più adeguate alle esigenze organizzative e, quindi, l'efficienza.

Ciò non esclude, tuttavia, la necessità di ripensare le modalità concrete di svolgimento delle selezioni concorsuali, affinché esse possano valorizzare non solo le conoscenze teoriche, ma anche le competenze eventualmente maturate nel corso dell'esperienza lavorativa presso i pubblici uffici. Per garantire l'efficacia dei concorsi, è, inoltre, fondamentale evitare prove eccessivamente nozionistiche²⁰⁴. Queste ultime – oltre a risultare poco funzionali rispetto agli obiettivi concreti dell'amministrazione – rischiano di disincentivare la crescita professionale del personale, costretto a prepararsi al di fuori dell'orario lavorativo per affrontare contenuti teorici, spesso lontani dalle attività effettivamente svolte.

²⁰³ A. RICCOBONO, *op. et loc. ult. cit.*

²⁰⁴ Sul punto, B.G. MATTARELLA, *Il principio del concorso e la sua parodia*, cit., p. 417.

4. Gli scorrimenti di graduatoria e la mobilità.

Altri istituti meritevoli di attenzione sono gli scorrimenti di graduatoria e la mobilità, in quanto anch'essi, se usati impropriamente, sono suscettibili di costituire deroghe ai sensi dell'art. 97, comma 4, della Costituzione.

Gli scorrimenti di graduatoria – Il primo meccanismo consiste nell'utilizzo di graduatorie di precedenti concorsi in luogo dell'indizione di una nuova selezione. Sebbene la Corte costituzionale abbia ritenuto che tale istituto sia legittimo, la dottrina è scettica²⁰⁵. Infatti, se, da un lato, tale strumento consente di reclutare personale in tempi brevi e di contenere i costi delle procedure, dall'altro esso, se non opportunamente regolato, presenta delle criticità. Tra queste, vi è il rischio di un eccessivo “invecchiamento” delle graduatorie, con la connessa eventualità che venga inserito in organico personale che non è più adeguato alle rinnovate esigenze delle amministrazioni, in termini di competenze e capacità²⁰⁶.

Per evitare che ciò accada, il legislatore ha posto dei limiti temporali all'utilizzo dell'istituto *de quo*, che però, come si vedrà, sono stati oggetto di numerose proroghe.

Inizialmente, il D.P.R. 487/1994 aveva previsto, all'art. 15, comma 7, che le graduatorie rimanessero valide per un periodo di diciotto mesi. Tale termine era poi stato rimodulato dalla legge finanziaria per il 2008²⁰⁷, che lo aveva modificato in tre anni. Infine, esso è stato nuovamente ridotto agli attuali due anni – previsti ora

²⁰⁵ Vedasi, in proposito, Corte cost., 25 giugno 2020, n. 126, e Corte cost., 24 aprile 2020, n. 77, ove viene sancito che: “un reclutamento imparziale degli idonei inseriti nelle graduatorie non entra in contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost., proprio perché costituisce una delle possibili espressioni del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione”. In dottrina, S. CASSESE, *L'errore di evitare i concorsi*, in *Corriere della Sera*, 10 maggio 2021, in *corriere.it*, G. GENTILE, *Il reclutamento pubblico: aspetti organizzativi, modelli di selezione e nuovi assetti*, cit., p. 114 ss.; A. RICCOBONO, *Tecniche e politiche di reclutamento nella XVIII legislatura: le graduatorie concorsuali ai tempi del “governo del cambiamento”*, in *Lav. p.a.*, I, 2019, pp. 65 ss.

²⁰⁶ S. DE GÖTZEN, *Il principio del pubblico concorso ed eccezioni alla regola per motivi di pubblico interesse. Concorsi riservati e utilizzo di graduatorie esistenti*, cit., *passim*.

²⁰⁷ Legge 24 dicembre 2007, n. 244, art. 3, comma 87.

all'art. 35, comma 5-*ter* del d.lgs. n. 165/2001 – con la legge di bilancio per l'anno 2020²⁰⁸.

Tali previsioni, come anticipato, sono state spesso oggetto di deroghe²⁰⁹, che hanno determinato un'ultrattività delle graduatorie. Lo scorrimento delle stesse si è, quindi, sovente sostituito all'indizione di nuovi concorsi, assurgendo a modalità di reclutamento *de facto* ordinaria.

Inoltre, l'istituto *de quo* è stato oggetto di un ampio contenzioso riguardante l'obbligo, per le pubbliche amministrazioni, di utilizzare le graduatorie ancora valide prima di indire nuove procedure concorsuali. Tale questione era stata oggetto di una pronuncia giurisdizionale con la celeberrima sentenza del 28 luglio 2011 dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato. Quest'ultima aveva sancito che la decisione sull'*an* della copertura del posto vacante fosse discrezionale. Sussisteva, tuttavia, in capo alle amministrazioni un obbligo di motivazione – che doveva riguardare particolari circostanze di fatto o ragioni di interesse pubblico – in ordine alla scelta di bandire un nuovo concorso, piuttosto che utilizzare graduatorie esistenti²¹⁰. Quest'ultima decisione, infatti, costituiva un'ipotesi eccezionale, in quanto confliggente con i criteri di economicità ed efficienza dell'azione amministrativa²¹¹, che, come si è osservato, sembrano avere un preminente rilievo nella materia che ci occupa.

Il legislatore era intervenuto numerose volte sul punto anche negli anni a venire.

Con l'art. 4, comma 3, del d.l. 31 agosto 2013, n. 101 era stato previsto che l'autorizzazione all'avvio di nuove procedure concorsuali, ai sensi dell'articolo 35, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, fosse subordinata alla verifica dell'avvenuta immissione in servizio di tutti i vincitori collocati nelle

²⁰⁸ Legge 27 dicembre 2019, n. 160, art. 1, comma 149.

²⁰⁹ A titolo di esempio, è possibile citare l'art. 5, d.l. n. 207/2008, l'art. 17, comma 19, d.l. n. 78/2009, l'art. 1, comma 1148, legge n. 205/2017, l'art. 1, comma 362, legge n. 145/2018.

²¹⁰ Sul tema, vedasi B. GAGLIARDI, *Giurisdizione del giudice amministrativo e scorrimento delle graduatorie concorsuali*, in *FA-CdS*, 2012, pp. 454 ss.

²¹¹ V. TALAMO, *Lo scorrimento delle graduatorie concorsuali*, in *Giorn. dir. amm.*, 2013, p. 920 ss.; D. BOLOGNINO, *L'influenza del principio di economicità sulle scelte di (macro)organizzazione per la copertura dei posti vacanti: tra concorso pubblico, scorrimento delle graduatorie e mobilità*, in *Lav. p.a.*, 2012, pp. 886 ss.

graduatorie vigenti di concorsi pubblici, “salve comprovate non temporanee necessità organizzative adeguatamente motivate”.

Successivamente, con l’art. 6, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 75/2017, era stata introdotta la lettera *e-bis* all’art. 35, comma 3, del d.lgs. n. 165/2001, che aveva previsto la “facoltà, per ciascuna amministrazione, di limitare nel bando il numero degli eventuali idonei in misura non superiore al venti per cento dei posti messi a concorso, con arrotondamento all’unità superiore”. Tale disposizione era stata poi abrogata con legge di bilancio n. 145/2018, che aveva stabilito che le graduatorie dei concorsi per il reclutamento del personale potessero essere utilizzate esclusivamente per la copertura dei posti messi a concorso. La previsione *de qua* era stata accolta con favore dalla dottrina²¹², che aveva ritenuto pienamente condivisibile la scelta di re-invertire il rapporto tra scorrimenti e nuovi concorsi. In questo modo, si sarebbe favorita “un’accelerazione alle nuove assunzioni”, nonché un serio ed effettivo ricambio generazionale e un reale adeguamento delle competenze professionali ai fabbisogni emergenti”:

Con lo stesso intervento legislativo era stato, poi, introdotto un meccanismo di determinazione graduata della validità delle graduatorie approvate dal 2010 alla fine del 2018. Quest’ultima novità ha avuto, tuttavia, durata breve, in quanto la legge 27 dicembre 2019, n. 160 ha, solo pochi mesi dopo, previsto la possibilità di utilizzare le graduatorie di quegli anni addirittura fino al 30 marzo 2020.

La disciplina è stata, da ultimo, oggetto di ulteriori modifiche, di cui si tratterà più approfonditamente in seguito. Basti qui evidenziare che il D.l. 22 aprile 2023, n. 44 ha sancito, con l’art. 1-*bis*, lett. a), che sono considerati idonei i candidati collocati in graduatoria entro il limite del 20 per cento dei posti successivi all’ultimo di quelli banditi”. Il d.l. n. 25/2025 ha, poi, nuovamente confermato l’approccio ondivago del legislatore in materia, introducendo una deroga al limite appena illustrato con riferimento alle graduatorie approvato nel 2024 e nel 2025²¹³,

²¹² V. PASQUARELLA, *Lo scorrimento delle graduatorie dei concorsi pubblici: verso il graduale depotenziamento di un meccanismo di economicità ed efficienza?*, in *Lav. p.a.*, 2, 2019, p. 176. Sul tema, vedasi anche M. D’APONTE, *Mobilità del pubblico dipendente e scorrimento delle graduatorie dei concorsi pubblici: le incertezze del legislatore e l’incubo ricorrente del contenimento della spesa pubblica*, in *Lav. p.a.*, 1, 2014, pp. 89 ss.

²¹³ Art. 4, comma 9, D.l. n. 25/2025.

nonché la possibilità di utilizzare graduatorie di altre amministrazioni tramite appositi accordi²¹⁴.

La mobilità – Altro istituto ormai “alternativo” all’avvio di un concorso pubblico è quello della mobilità²¹⁵. Tale procedura consiste nel passaggio di personale da un’amministrazione all’altra o all’interno della medesima amministrazione. Si tratta di uno strumento nato, in realtà, per fronteggiare la questione della cattiva distribuzione dei dipendenti pubblici, nonché per valorizzare la qualificazione professionale dei dipendenti²¹⁶.

Esso, inoltre, presenta indubbi vantaggi, tra i quali si annoverano l’acquisizione di personale già formato, la celerità dell’immissione delle risorse, nonché il risparmio di spesa rispetto all’espletamento di un nuovo concorso²¹⁷.

La disciplina della mobilità tra amministrazioni diverse è contenuta all’art. 30 del d.lgs. n. 165/2001²¹⁸. Tale disposizione stabilisce che le amministrazioni possono ricoprire posti vacanti in organico mediante passaggio diretto di dipendenti appartenenti a una qualifica corrispondente e in servizio presso altre

²¹⁴ Art. 3, comma 1, lett. d), punto 3.3 D.l. n. 25/2025.

²¹⁵ Secondo la giurisprudenza di legittimità (Cass., sez. lav., 12 maggio 2017, n. 12559) tale istituto avrebbe la precedenza rispetto a quello dello scorrimento di graduatoria. A opposte conclusioni è talora giunto, invece, il giudice amministrativo: *Ex multis* Cons. Stato, sez. V, 27 agosto 2014, n. 4361; Tar Campania, sez. V, 12 novembre 2014, n. 5814 e Tar Sardegna, sez. II, 17 aprile 2013, n. 330; Cons. Stato, sez. V, 31 luglio 2012, n. 4329, tutte citate da V. PASQUARELLA, *op. ult. cit.*, p. 169, che ricostruisce accuratamente gli orientamenti giurisprudenziali in materia.

²¹⁶ In proposito, vedasi A. RICCOBONO, *Organizzazione amministrativa e mobilità del personale nel lavoro pubblico privatizzato*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2017, pp. 18 ss.; S. ZOPPETTI, *Mobilità e pubblico concorso tra obbligatorietà e preferenza*, in *Il Piemonte delle autonomie*, 3, 2016, in *piemonteautonomie.it.*; G. D’ALESSIO, *Introduzione*, in ID. (a cura di), *La mobilità del personale nelle pubbliche amministrazioni*, Formez, Roma, 2007, p. 7 ss.; A. MANNA, *La mobilità nel pubblico impiego: ammortizzatore sociale e strumento di razionalizzazione delle risorse umane*, in *Diritto & Lavoro*, 2001, p. 311 ss. Con riferimento alle diverse tipologie di mobilità, vedasi L. FIORILLO, *Il diritto del lavoro nel pubblico impiego*, Padova, Piccin, 2024, pp. 153 ss.

²¹⁷ In proposito, vedasi, in giurisprudenza, Cons. Stato, sez. III, 7 luglio 2018, n. 4268; Cons. Stato, sez. III, 19 giugno 2018, n. 3750; Cons. Stato, sez. IV, 30 marzo 2018, n. 2017; Cons. Stato, sez. I, Adunanza di sezione, 7 novembre 2012, n. 5217.

²¹⁸ Nonché, con riferimento alle eccedenze di personale e alla mobilità collettiva, all’art. 33 d.lgs. n. 165/2001.

amministrazioni. In taluni casi, espressamente previsti al comma 1²¹⁹, è richiesto il previo assenso dell'amministrazione di appartenenza, che viene tendenzialmente negato nei periodi di blocco del *turn over*, a causa dell'impossibilità di sostituire i dipendenti²²⁰.

A fronte degli indubbi vantaggi dell'istituto *de quo*, vi è il rischio che esso diventi uno strumento "surrogatorio" rispetto al tradizionale concorso pubblico²²¹. Le conseguenze negative di un abuso di tale strumento sono quelle del mancato ricambio generazionale all'interno delle pubbliche amministrazioni, nonché dell'impossibilità di reclutare personale che abbia competenze professionali "nuove", adeguate ai fabbisogni emergenti²²².

In tal senso, come si vedrà, sembra apprezzabile la novità introdotta all'art. 30, comma 2-*bis* del d.lgs. n. 165/2001. In particolare, è stato superato il precedente vincolo che subordinava l'intera capacità assunzionale al previo esperimento della mobilità. Dal 2026, tale limite verrà ridimensionato: è stata stabilita, infatti, solo una quota minima del 15% delle facoltà assunzionali da destinare a tali procedure prima di poter espletare un nuovo concorso.

²¹⁹ Ossia le ipotesi in cui la mobilità abbia ad oggetto "posizioni dichiarate motivatamente infungibili dall'amministrazione cedente o di personale assunto da meno di tre anni o qualora la mobilità determini una carenza di organico superiore al 20 per cento nella qualifica corrispondente a quella del richiedente".

²²⁰ S. BATTINI, *La riforma deformata della Costituzione amministrativa italiana: una retrospettiva a vent'anni dal d.lgs. n. 165 del 2001*, cit., p. 329; S. GASPARRINI, *Conoscere per reclutare*, cit., pp. 337 ss.

²²¹ Sul tema, vedasi M. ESPOSITO, *La disciplina della mobilità nel lavoro pubblico. Una storia di politiche e strumenti discontinui*, Sinapsi, X, n.1, 2020, p. 87.

²²² V. PASQUARELLA, *op. ult. cit.*, p. 176; V. DE SANTIS, *Il Consiglio superiore della Magistratura e la derogabilità dei principi generali in materia di mobilità per il personale non magistratuale. Riflessioni sulle esigenze di razionalizzazione della spesa pubblica e sul rapporto tra fonti*, in *Lav. p.a.*, 3- 4, 2016, pp. 524 ss.

CAPITOLO IV – LA DISFUNZIONALITÀ DEI CONCORSI.

1. La disfunzionalità dei concorsi. – 2. La parodia del concorso: una giurisprudenza miope, tra valutazione dei titoli, quesiti situazionali e prove preselettive. – 3. Le disfunzioni del quadro normativo: i soggetti che reclutano e le procedure concorsuali. – 4. Le criticità della prassi: pianificazione dei fabbisogni, bandi di gara, valorizzazione delle competenze e attrattività dei concorsi pubblici.

1. La disfunzionalità dei concorsi.

Nel presente capitolo si analizzeranno le criticità che si riscontrano nell'applicazione pratica del principio del concorso pubblico, e ci si soffermerà, dunque, non più sulle eccezioni – ovvero sul “se” dei concorsi –, ma sul “come”, ossia sulle concrete modalità di svolgimento degli stessi.

Ci si interrogherà, quindi, sull'efficacia delle procedure concorsuali, ossia sulla loro attitudine a garantire un reclutamento realmente rispondente alle esigenze funzionali degli apparati pubblici. Spesso, infatti, quand'anche non c'è una “fuga” – e, dunque, i concorsi vengono svolti – vi sono comunque numerose disfunzionalità, tanto che, come noto, la dottrina è arrivata a parlare di “parodia” del concorso pubblico²²³.

Come si vedrà, tale questione emerge tanto attraverso lo studio della giurisprudenza – spesso eccessivamente intrusiva nella discrezionalità della pubblica amministrazione – in tema di titoli, quesiti situazionali e prove preselettive, quanto analizzando le disposizioni normative in tema di procedure concorsuali, che talora non tengono conto delle peculiarità dei diversi enti.

Quand'anche poi, almeno sulla carta, le previsioni legislative sembrano virtuose, l'applicazione pratica rivela talora delle storture, come nel caso della programmazione delle risorse necessarie, spesso vista dalle pubbliche amministrazioni come un mero adempimento formale. E ancora, quando

²²³ B.G. MATTARELLA, *Il principio del concorso e la sua parodia, cit., passim.*

l'amministrazione ha pianificato i propri fabbisogni, definendo anche le competenze che è necessario valorizzare nella selezione del personale, non è detto che riesca a reclutarli: innanzitutto, vi è infatti il noto problema dell'inadeguatezza delle prove concorsuali, che, spesso sono troppo teoriche e mnemoniche e non sono idonee a cogliere le reali competenze e *soft skills* dei candidati²²⁴. Inoltre, vi è la questione della scarsa attrattività dei concorsi pubblici, soprattutto per i giovani e per i tecnici.

2. La parodia del concorso: una giurisprudenza miope, tra valutazione dei titoli, quesiti situazionali e prove preselettive.

La valutazione dei titoli – Un primo profilo problematico riguarda la disciplina della valutazione dei titoli di master di II livello, dottorato di ricerca e diploma di specializzazione. In tal ambito, infatti, la giurisprudenza – per evitare la “disparità di trattamento” tra i candidati – ha finito per comprimere la discrezionalità delle pubbliche amministrazioni nel decidere, da un lato, quali requisiti richiedere nel bando in relazione alle posizioni da ricoprire²²⁵, dall'altro, quali punteggi riconoscere in relazione ai titoli dei candidati.

Con riferimento a quest'ultimo profilo, viene in rilievo, in tal ambito, l'art. 35 del D.lgs. n. 165 del 2001, che al comma 3, lett. *e-ter*) – introdotto con il d.l. n. 80/2021 – prevede la “possibilità di richiedere, tra i requisiti previsti per specifici profili o livelli di inquadramento di alta specializzazione, il possesso del titolo di dottore di ricerca o del master universitario di secondo livello o l'essere stati titolari per almeno due anni di contratti di ricerca”²²⁶.

²²⁴ IBIDEM.

²²⁵ Ad esempio, Cons. Stato, sez. VI, 22 gennaio 2021 n. 676, Cons. Stato, 24 gennaio 2020 n. 590 ove i giudici di Palazzo Spada hanno ritenuto non proporzionale la richiesta del dottorato di ricerca tra i titoli di studio necessari alla partecipazione, nel caso in cui la posizione bandita fosse quella di funzionario. Sul punto vedasi A. MARRA, Come cambia il dottorato di ricerca, in A. MARRA, M. RAMAJOLI (a cura di), *Come cambia l'Università italiana*, Torino, Giappichelli, 2023, p. 205

²²⁶ In proposito, vedasi G. RIVELLINI, *Il lavoro pubblico dopo il d.l. 9 giugno 2021, n. 80*, in *Lav. p.a.*, 3, 2021, pp. 567 ss.

Nonostante la “o” disgiuntiva, la giurisprudenza amministrativa sembra aver interpretato in senso restrittivo la disposizione appena riportata²²⁷. In particolare, è stato affermato il principio secondo cui, ai fini della valutazione di equipollenza per l’ammissione al concorso e della determinazione del punteggio finale, “la sostanza” del titolo “prevale sulla forma”, onde evitare disparità di trattamento tra i candidati. L’amministrazione non potrebbe escludere, quindi, nel bando, la partecipazione dei candidati che abbiano un titolo, piuttosto che un altro, se questi sono considerati equivalenti alla stregua dell’European Qualification Framework (EQF). Quest’ultima è una griglia europea che posiziona le qualificazioni professionali su otto livelli basati sui risultati di apprendimento, recepita, nel contesto italiano con l’Accordo Stato-Regioni del 20 dicembre 2012²²⁸.

Secondo tale parametro, i titoli di master di II livello, dottorato di ricerca e diploma di specializzazione sarebbero tutti equiparabili tra loro. Ed è su questa previsione che si è basata la pronuncia dei giudici di Palazzo Spada²²⁹, che hanno affermato che il menzionato Accordo è da ritenersi “vincolante per l’Amministrazione, ai fini dell’esplicitazione del proprio potere discrezionale volto a definire i criteri concorsuali di ammissione e selezione”, “con il conseguente pari riconoscimento dei titoli in esso indicati nel livello ottavo di referenziazione”.

Apprezzabile, in tal ambito, è la previsione del DPCM 16 aprile 2018 n. 78²³⁰, che, quantomeno, permette alle amministrazioni di prevedere l’attribuzione di punteggi diversificati in relazione ai titoli di cui sopra.

Ad ogni modo, l’orientamento giurisprudenziale appena enunciato appare criticabile, in quanto il Consiglio di Stato ha esercitato un sindacato

²²⁷ Cons. Stato, sez. III, 9 febbraio 2022, n. 932; Cons. Stato, sez. VI, 26 luglio 2017 n. 3695; Cons. Stato, sez. VI, 23 aprile 2009 n. 2515.

²²⁸ recepito con decreto Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali di concerto con il Ministro dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca del 13 febbraio 2013

²²⁹ Cons. Stato, sez. III, 9 febbraio 2022, n. 932.

²³⁰ Trattasi del Regolamento che stabilisce i titoli valutabili nell’ambito del concorso per l’accesso alla qualifica di dirigente e il valore massimo assegnabile, ad ognuno di essi, ai sensi dell’articolo 3, comma 2 -bis, del D.P.R. 24/9/2004, n. 272.

eccessivamente intrusivo nella discrezionalità delle pubbliche amministrazioni nel redigere bandi e, in definitiva, nel determinare adeguatamente le proprie scelte organizzative. Esse non potranno, in tal modo, determinare liberamente i requisiti richiesti per la partecipazione al concorso, in relazione agli specifici profili da selezionare. I titoli indicati, infatti, presentano non poche differenze gli uni dagli altri, sia dal punto di vista delle competenze acquisite da parte dei candidati, sia in termini di durata dei percorsi formativi (tre anni per il dottorato, due per il diploma di specializzazione e uno per il master di secondo livello).

I quesiti situazionali e le prove preselettive – Tale tendenza della giurisprudenza è riscontrabile anche in altri contesti relativi ai concorsi pubblici e, in particolare, quelli delle prove preselettive e delle c.d. prove attitudinali, che comprendono quesiti situazionali.

Con riferimento al secondo profilo indicato, infatti, si sono registrate alcune pronunce di primo grado²³¹ – poi riformate in appello²³² – in cui il giudice amministrativo aveva addirittura sindacato il merito della risposta individuata come corretta dalla pubblica amministrazione.

In particolare, con riferimento a un quiz a risposta multipla, il Tar aveva contestato la risposta corretta individuata dall'amministrazione, riscontrando vizi di manifesta irragionevolezza e illogicità nell'individuazione delle risposte più efficaci.

Per esempio, a fronte di una domanda che riguardava il comportamento più adeguato da adottare nel caso in cui un collega inviti a un evento un dipendente, escludendone altri, il Tar aveva accolto un ricorso, ritenendo più “proattivo” il

²³¹ *Ex multis*, Tar Lazio, Roma, sez. IV, 14 novembre 2022, n. 14946; Tar Lazio, Roma, sez. IV, 10 novembre 2022, n. 14618; Tar Lazio, Roma, sez. IV, 10 novembre 2022, n. 14616; Tar Lazio, Roma, sez. IV, 12 settembre 2022, n. 11793.

²³² *Ex multis*, , Cons. Stato, sez. I, 18 marzo 2024 n. 352; Cons. Stato, sez. VII, 18 gennaio 2024, n. 579; Cons. Stato, sez. VII, 03 novembre 2023, n. 9487; Cons. Stato, sez. VII, 02 novembre 2023, n. 9461; Cons. Stato, sez. VII, 10 luglio 2023, n. 6724; Cons. Stato, sez. VII, 07 luglio 2023, n. 6661; Cons. Stato, sez. VII, 07 luglio 2023, n. 6647; Cons. Stato, sez. VII, 05 luglio 2023, n. 6587.

dipendente che avesse agito secondo quanto affermato in un'altra opzione proposta dal test.

Tali pronunce sono senz'altro criticabili, in quanto fortemente intrusive nella discrezionalità dell'amministrazione, soprattutto dal momento in cui si tratta di un ambito in cui quest'ultima è particolarmente estesa.

Ad ogni modo, come anticipato, il Consiglio di Stato ha poi ribaltato tale orientamento, adottandone uno – ormai consolidato – rispettoso delle prerogative dell'amministrazione, la quale – lo si ripete – dev'essere libera nella selezione dei profili ricercati²³³.

Questo pare fondamentale con riferimento al tema delle competenze e *soft skills* necessarie in relazione ai posti da ricoprire.

Ultima – ma non certo per importanza – questione problematica che preme menzionare è quella delle prove preselettive dei concorsi. In tal ambito, la dottrina²³⁴ ha individuato numerosi profili critici, che ci si accinge a illustrare brevemente.

Innanzitutto, occorre evidenziare come, ad oggi, gran parte dei candidati venga selezionata proprio tramite le preselezioni, il che, già di per sé, desta qualche perplessità, in quanto tali prove dovrebbero essere funzionali al concorso, e non sostituirvisi.

Negli ultimi anni, infatti, la funzione di filtro propria delle prove preselettive ha assunto un peso determinante sull'intero procedimento concorsuale, fino a coincidere, in alcuni casi, con la vera e propria fase di selezione.

Ciò è avvenuto soprattutto con riferimento ai concorsi caratterizzati da rapporti elevatissimi tra numero di candidati e posti disponibili, nei quali gli ammessi alle prove successive sono stati spesso ridotti a un numero pressoché

²³³ A. MARRA, *Saperi e poteri, i nuovi concorsi pubblici*, in corso di pubblicazione.

²³⁴ Sul tema, vedasi S. BATTINI, *La crisi del concorso pubblico e le prospettive del PNRR*, cit., p. 228; B. CIMINO, *Il contenzioso sulle prove preselettive nei concorsi pubblici*, in *Giorn. dir. amm.*, 5, 2023, pp. 578 ss.; G. D'ALESSIO, *Il reclutamento del personale e della dirigenza delle pubbliche amministrazioni*, cit., pp. 172-173.

coincidente con i vincitori, trasformando di fatto il concorso in una mera prova di idoneità²³⁵.

Con riferimento a quanto evidenziato, lo stesso Dipartimento della funzione pubblica ha riconosciuto che la preselettiva costituisce ormai la fase in cui si ha “la parte più grande della selezione”, con esclusione della maggioranza assoluta dei candidati²³⁶.

A fronte di quanto osservato, la giurisprudenza amministrativa²³⁷ ha progressivamente esteso alla preselezione i principi e le regole tipiche delle altre prove concorsuali, operando quella che è stata definita dalla dottrina come “concorsualizzazione”²³⁸ della fase preselettiva.

Le conseguenze di tale orientamento – finalizzato, ancora una volta, a rafforzare le garanzie di imparzialità e *par condicio* tra i candidati – ha avuto rilevanti ricadute sul piano pratico, generando un diffuso contenzioso “puramente strumentale”²³⁹ all’ammissione con riserva, con forti conseguenze sul piano dell’efficienza delle procedure.

Sempre più diffusi, anche grazie ai costi ridotti che comportano sono, inoltre, i ricorsi collettivi, che comportano una notevole dilatazione dei tempi delle procedure.

Inoltre, come osservato, il sindacato non di rado intrusivo della giurisprudenza su plurimi aspetti delle procedure concorsuali e delle prove preselettive²⁴⁰ limita fortemente la discrezionalità dell’amministrazione.

²³⁵ È quanto osserva B. CIMINO, *op. ult. cit.*, p. 581, che suggerisce di consultare, in proposito, i dati pubblicati sul sito www.lavoropubblico.gov, alla sezione “Monitoraggio delle graduatorie concorsuali delle PA”.

²³⁶ Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, direttiva del 24 aprile 2018, n. 3/2018, recante *Linee guida sulle procedure concorsuali*.

²³⁷ Cons. Stato, sez. VI, 26 luglio 2022, n. 6576.

²³⁸ B. CIMINO, *op. et loc. ult. cit.*

²³⁹ IBIDEM.

²⁴⁰ B. CIMINO, *op. ult. cit.*, pp. 581 ss. individua, tra gli ambiti più significativi, quello sulle soglie di sbarramento (ritenute talvolta eccessivamente restrittive), sul contenuto e sulla formulazione dei quesiti (anche per ambiguità o errori marginali), nonché sul rispetto degli obblighi di pubblicità e di conformità al bando.

Quest'ultima sarà, dunque, maggiormente vincolata nella scelta delle migliori modalità di selezione delle figure da selezionare, temendo la proposizione di plurimi ricorsi. Si rischia, così, di alimentare ancora una volta il fenomeno della c.d. burocrazia difensiva²⁴¹, creando un vero e proprio ostacolo al buon andamento dei concorsi pubblici.

3. Le disfunzioni del quadro normativo: i soggetti che reclutano e le procedure concorsuali.

Dopo aver evidenziato come, talvolta, gli orientamenti giurisprudenziali siano alla base di alcune disfunzioni, si proverà ora a riflettere sulle criticità relative alle diverse procedure concorsuali previste nel nostro ordinamento. Per farlo, sembra opportuno illustrare preliminarmente quali siano i soggetti chiamati a reclutare tramite concorso pubblico. Questi ultimi, infatti, sono numerosi ed eterogenei tra loro, il che è proprio alla base di alcune delle problematiche che ci si accinge a illustrare.

In particolare, il riferimento va alle pubbliche amministrazioni, così come definite dall'art. 1, comma 2, del D.lgs. n. 165/2001, ossia “le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni,

²⁴¹ Sul tema, vedasi S. BATTINI, *Burocrazia difensiva e responsabilità amministrativa. La sentenza Pitruzzella*, in *Giorn. dir. amm.*, 1, 2025, pp. 75 ss.; A. BATTAGLIA, “Burocrazia difensiva”: cause, indicatori e rimedi: un'analisi articolata delle cause del fenomeno, di come si può misurare e di possibili rimedi normativi, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 4, 2021, pp. 1295 ss.; S. BATTINI, *Abuso d'ufficio e burocrazia difensiva nel groviglio dei rapporti fra poteri dello Stato*, in *Giorn. dir. amm.*, 4, 2022, pp. 494 ss.; G. BOTTINO, *La burocrazia difensiva e le responsabilità degli amministratori e dei dipendenti pubblici*, in *Analisi giuridica dell'economia*, 1, 2020, pp. 117 ss.; S. BATTINI, F. DECAROLIS, *L'amministrazione si difende*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 2019, pp. 293 ss.; M. CAFAGNO, *Contratti pubblici, responsabilità amministrativa e “burocrazia difensiva”*, in *Il diritto dell'economia*, anno 64, 97, 3, 2018, pp.625 ss.

tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale l'Agencia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300²⁴². Ad esse devono aggiungersi, inoltre, le Città metropolitane.

Alla molteplicità di soggetti che reclutano, corrisponde una pluralità di procedure selettive, che devono soddisfare le esigenze di ogni ente²⁴³.

Tale eterogeneità strutturale, tuttavia, è stata talora trascurata dal legislatore, il quale ha talvolta imposto modelli organizzativi e selettivi omogenei, senza tenere conto delle profonde differenze esistenti tra amministrazioni centrali, enti territoriali e organismi con specificità funzionali.

Infatti, da un lato, il passaggio alla privatizzazione del rapporto di lavoro avrebbe dovuto contribuire a rafforzare l'autonomia organizzativa delle singole amministrazioni, valorizzando l'adattabilità delle regole privatistiche a contesti

²⁴² La dottrina ha tradizionalmente escluso l'operatività del principio in discorso per quanto concerne gli enti pubblici economici. Vedasi, in proposito, M. AMENDOLA, *Concorso a pubblico impiego, cit.*, pp. 619 ss., che chiarisce che gli enti pubblici economici trovano il loro paradigma costituzionale all'art. 41, comma 1, Cost.

Con riferimento, poi, alle procedure per l'assunzione dei dipendenti delle società *in house*, le Sezioni Unite (Cass. civ., sez. un., 24 luglio 2023, n. 22184; Cass. civ., sez. un., 27 marzo 2017, n. 7759) hanno sancito che – in ragione della scelta del modello privatistico – non vi è l'obbligo di adottare il regime del pubblico concorso. Ciononostante, l'art. 19, comma 2, del D.lgs. n. 175/2016 sancisce che “Le società a controllo pubblico stabiliscono, con propri provvedimenti, criteri e modalità per il reclutamento del personale nel rispetto dei principi, anche di derivazione europea, di trasparenza, pubblicità e imparzialità e dei principi di cui all'articolo 35, comma 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. In caso di mancata adozione dei suddetti provvedimenti, trova diretta applicazione il suddetto articolo 35, comma 3, del decreto legislativo n. 165 del 2001”. Sul tema, vedasi, da ultimo, E. TABACCO, *La selezione del personale nelle società pubbliche: profili di responsabilità precontrattuale e danno risarcibile*, in *Lav. p.a.*, 1, 2025, pp. 188 ss.

²⁴³ In proposito, vedasi R. RUFFINI, M. INGAGGIATI, *Evoluzione dei concorsi pubblici in Italia: la valorizzazione delle competenze*, Giuffrè, Milano, 2023, pp. 22 ss.; R. CAVALLO PERIN, B. GAGLIARDI, *Le recrutement dans les administrations publiques et le principe du concours dans le système juridique italien*, in *Revue française d'administration publique*, 142(2), 2012, p. 445, ove si specifica che “la scelta del modello concorsuale deve tenere conto del livello e dell'ambito di competenza richiesto per la professionalità da reclutare, nonché della necessità di definire procedure efficaci e celeri”.

lavorativi eterogenei e orientati a risultati differenziati²⁴⁴. Dall'altro, alcuni interventi si sono posti in contrasto con tale tendenza: la riforma Brunetta ha introdotto, per esempio, un impianto normativo standardizzato, che ha finito per imporre criteri di valutazione omogenei a tutte le pubbliche amministrazioni, prescindendo dalle differenze strutturali, funzionali e territoriali tra i diversi enti.

Con riferimento alle diverse procedure selettive, esse possono essere anzitutto accentrate o decentrate. Sebbene all'art. 35 del D.lgs. n. 165/2001 permanga, tra i principi ai quali devono conformarsi i concorsi, quello del decentramento, il legislatore sembra aver valorizzato, negli ultimi anni, le procedure accentrate ed unificate²⁴⁵.

Tale tendenza alla centralizzazione si è progressivamente affermata negli interventi legislativi più recenti, volti a promuovere il reclutamento mediante concorsi unici organizzati dal Dipartimento della funzione pubblica, con il coinvolgimento della Commissione RIPAM. Quest'ultima, nominata con decreto ministeriale, è responsabile delle diverse fasi procedurali e si avvale, per il supporto tecnico-operativo, del Formez PA²⁴⁶.

L'illustrata tendenza alla centralizzazione presenta senz'altro dei vantaggi: la proliferazione di numerosissime ed eterogenee procedure di reclutamento è, secondo la dottrina²⁴⁷, poco compatibile con i principi di imparzialità e buon

²⁴⁴ S. BATTINI, *Al servizio della Nazione? Verso un nuovo modello di disciplina della dirigenza e del personale pubblico*, cit., p. 33.

²⁴⁵ La c.d. legge Madia (legge delega n. 124/2015) aveva previsto tali modalità all'art. 17, comma 1, lett. c).

²⁴⁶ Tale modalità è emersa, da ultimo, anche con il D.l. 14 marzo 2025, n. 25 (c.d. decreto PA 2025), che ha introdotto all'art. 35 i commi da 4-ter a 4-octies, che dispongono che il reclutamento dei dirigenti e delle figure professionali delle amministrazioni statali, delle agenzie e degli enti pubblici non economici avvenga prevalentemente mediante concorsi pubblici unici. Tali procedure, organizzate dal Dipartimento per la funzione pubblica e svolte "senza nuovi o maggiori oneri per le finanze pubbliche", si affiancano al corso-concorso gestito dalla Scuola nazionale dell'amministrazione (per il quale è destinata una percentuale di riserva non inferiore al 50% dei posti da ricoprire), nonché alle riserve previste dall'art. 28, comma 1-ter e dalla normativa vigente.

²⁴⁷ G. D'ALESSIO, *Il reclutamento del personale e della dirigenza delle pubbliche amministrazioni*, in *Annuario AIPDA 2019, Quali saperi servono alla pubblica amministrazione? Selezione, valorizzazione e tutela della professionalità pubblica*, Atti del convegno annuale, Pisa, 10-12 ottobre 2019, p. 160; in proposito vedasi anche G. GENTILE,

andamento. La concentrazione e l'unificazione delle procedure di gara permette, inoltre, di applicare criteri di valutazione uniformi e, dunque, di assicurare omogeneità dal punto di vista qualitativo e professionale in tutto il territorio nazionale²⁴⁸. D'altra parte, però, non devono essere trascurati gli evidenziati rischi di un appiattimento delle procedure: un'eccessiva rigidità non permetterebbe, infatti, di considerare le peculiarità delle singole amministrazioni, che talora presentano fabbisogni diversi nel reclutamento del personale²⁴⁹.

In questa prospettiva, come già segnalato dalla dottrina²⁵⁰, i concorsi organizzati dal Dipartimento della funzione pubblica tramite la Commissione RIPAM, ma svolti presso sedi decentrate, potrebbero costituire un modello virtuoso, in grado di contemperare le esigenze sopra esposte, rappresentando una sintesi tra i vantaggi dell'unificazione e quelli del decentramento.

Risultano, in tal senso, particolarmente apprezzabili le novità introdotte ai commi 4-*quinquies* e 4-*sexies* dell'art. 35, D.lgs. n. 165/2001, che prevedono la possibilità, per le amministrazioni non menzionate al comma 4-*ter* e la Presidenza del Consiglio dei ministri, di rivolgersi al Dipartimento della funzione pubblica e avvalersi della Commissione RIPAM per lo svolgimento delle proprie selezioni, anche nel caso di concorsi rivolti a una sola figura professionale e per un'unica amministrazione.

Accanto a tale modello si sono affermate ulteriori modalità attuative, che prevedono il coinvolgimento di soggetti esterni nella gestione di specifiche fasi concorsuali: talora, infatti, la selezione viene affidata a società di selezione esterne, incaricate di gestire specifiche fasi del concorso, come la predisposizione e la correzione delle prove scritte.

Il reclutamento pubblico nella decretazione del PNRR: primi tasselli per un riassetto del sistema, in *Diritti lavori mercati*, 1, 2022, p. 204.

²⁴⁸ Come si legge all'art. 17, comma 1, lett. c) della legge delega n. 124/2015 (c.d. legge Madia).

²⁴⁹ Come evidenziato da S. BATTINI, *Al servizio della Nazione?*, cit., passim.

²⁵⁰ G. D'ALESSIO, *op. ult. cit.*, p. 162, che fa riferimento all'ormai abrogato art. 247 del d.l. 19 maggio 2020, n. 34 (c.d. decreto Rilancio).

Sotto un diverso, ma contiguo profilo, merita attenzione anche la disciplina relativa alla composizione delle commissioni esaminatrici, la cui imparzialità e competenza costituiscono un presidio fondamentale a garanzia della trasparenza e della regolarità delle procedure selettive. In proposito, l'art. 35, comma 3, lett. e) del D.lgs. n. 165/2001 sancisce che queste debbano essere composte "esclusivamente con esperti di provata competenza nelle materie di concorso, scelti tra funzionari delle amministrazioni, docenti ed estranei alle medesime, che non siano componenti dell'organo di direzione politica dell'amministrazione, che non ricoprano cariche politiche e che non siano rappresentanti sindacali o designati dalle confederazioni ed organizzazioni sindacali o dalle associazioni professionali". La disposizione in esame evidenzia la particolare attenzione riservata al principio di imparzialità, garantito non solo dall'esclusione di soggetti portatori di interessi politici o sindacali, ma anche dalla valorizzazione delle competenze tecniche e professionali dei componenti delle commissioni. In tale prospettiva, la tendenza all'accentramento di cui si è trattato poc'anzi potrebbe rivelarsi funzionale a prevenire favoritismi – rischio particolarmente elevato nel caso di concorsi ai quali partecipino candidati interni²⁵¹ – assicurando criteri selettivi oggettivi e standardizzati²⁵².

A prescindere dalla modalità organizzativa prescelta, permane in capo alle pubbliche amministrazioni l'obbligo di conformarsi alle tipologie concorsuali previste dalla normativa generale di riferimento. In proposito, come anticipato, l'art. 1 D.P.R. n. 487/1994 prevede che sia possibile scegliere, per selezionare il personale più idoneo ai profili inseriti nel bando, tra le "tipologie selettive" ivi elencate. Tra queste vi sono: il concorso *per esami*, che prevede una serie di prove selettive scritte e orali volte a valutare le conoscenze e le competenze dei candidati; quello *per titoli ed esami*, in cui alla valutazione delle prove si affianca quella dei titoli posseduti dai candidati, come titoli di studio, esperienze

²⁵¹ In proposito, vedasi S. CASSESE, *Le voci di dentro*, in *MicroMega*, 1986, 2, pp. 178 ss.

²⁵² G. D'ALESSIO, *op. ult. cit.*, p. 167.

lavorative e pubblicazioni; infine, quello *per corso concorso*, che unisce una selezione iniziale a un percorso formativo propedeutico all'inserimento in ruolo.

Quest'ultimo modello viene adottato presso la menzionata Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA) per il reclutamento dei dirigenti, nonché per il 50% dei funzionari delle amministrazioni statali, anche ad ordinamento autonomo e degli enti pubblici non economici, nonché per altre figure professionali. Come anticipato, tale sistema è stato importato dal modello francese dell'ex *École Nationale d'Administration, ENA* (oggi *Institut National du Service Public – INSP*), che prevede un rigoroso processo selettivo seguito da un percorso formativo di eccellenza per la preparazione dei futuri alti funzionari dello Stato.

Alla disciplina generale delle tipologie concorsuali appena descritta si affianca, tuttavia, un sistema articolato di procedure differenziate, introdotte in risposta a esigenze specifiche e contingenze normative, che ha progressivamente ampliato il novero dei modelli selettivi previsti.

Accanto alle illustrate procedure “aperte” – che rappresentano la forma più tradizionale di concorso e garantiscono la massima apertura alla partecipazione – vi sono, infatti: i concorsi riservati²⁵³, cui possono partecipare solo determinate categorie di persone (ad esempio, il personale avventizio e le persone con disabilità ai sensi della legge n. 68/1999), quelli interni, destinati ai dipendenti già in servizio presso una determinata amministrazione e finalizzati alla progressione di carriera, nonché numerosi concorsi “atipici” svolti “in forma semplificata”.

A quest'ultima categoria sono riconducibili le modalità concorsuali semplificate introdotte di recente, *post* Covid-19, per attuare gli obiettivi del PNRR e rimediare alla carenza di personale dovuta ai numerosi blocchi del *turn over* che si sono avuti negli ultimi decenni.

²⁵³ B.G. MATTARELLA, *Il principio del merito*, cit., p. 151 li definisce “finti concorsi”; in proposito, vedasi altresì M. CLARICH, D. IARIA, *La riforma del pubblico impiego*, Rimini, Maggioli Editore, 1994, pp. 360 ss., ove si trova una disamina della questione relativa alla compatibilità dei concorsi interni con il principio del concorso pubblico.

Tra queste procedure speciali vi sono il c.d. concorso abbreviato, la selezione da elenchi e le selezioni aggregate, previsti dal d.l. n. 80/2021, nonché i concorsi per le assunzioni tramite contratti di apprendistato²⁵⁴ e quelli che prevedono la sola prova scritta – questi ultimi da espletarsi, da parte delle pubbliche amministrazioni, fino al 31 dicembre 2026 e per profili non inerenti a figure apicali e alle aree dirigenziali – introdotti con il d.l. n. 44/2023.

4. Le criticità della prassi: pianificazione dei fabbisogni, bandi di gara, valorizzazione delle competenze e attrattività dei concorsi pubblici.

Il processo di acquisizione del personale: pianificazione dei fabbisogni, bandi di gara, selezione, inserimento e onboarding – Dopo aver esaminato i soggetti istituzionalmente competenti al reclutamento e le principali modalità selettive previste dall'ordinamento, occorre ora soffermarsi sul più ampio processo di acquisizione del personale, di cui il concorso pubblico costituisce solo un segmento. Esso si articola in una serie di fasi successive e strettamente interconnesse: dalla programmazione dei fabbisogni, alla selezione, fino all'inserimento e all'*onboarding* dei neoassunti.

La pianificazione dei fabbisogni di personale è una componente essenziale della gestione delle risorse umane, sia in ambito privato, che nel pubblico. In quest'ultimo settore, tuttavia, – anche a causa dei blocchi delle assunzioni – essa è stata a lungo trascurata²⁵⁵ o comunque vista come un mero adempimento formale, senza che si prestasse realmente attenzione alla sostanza dello strumento in discorso²⁵⁶. In particolare, nella maggior parte dei casi, la

²⁵⁴ Vedasi C. CICCODICOLA, *I contratti di apprendistato e di formazione e lavoro nella P.A.*, in *Giorn. dir. amm.*, 3, 2024, pp. 346 ss.

²⁵⁵ In proposito, vedasi R. RUFFINI, M. INGAGGIATI, *Evoluzione dei concorsi pubblici in Italia*, cit., p. 5; A. BONACCI, *La programmazione del fabbisogno di personale e il superamento della dotazione organica*, in G. M. DONATO (a cura di), *Concorsi pubblici. Procedure di assunzione e costituzione del rapporto di pubblico impiego*, Giuffrè, Milano, 2021, p. 85.

²⁵⁶ M. ESPOSITO, *Sisifo unchained? La pianificazione delle risorse umane nel lavoro pubblico: antiche questioni (irrisolte) e nomenclature di seconda mano*, in *Lav. p.a.*, 3, 2018, p. 68.

programmazione del fabbisogno di personale viene effettuata secondo logiche meramente quantitative e sostitutive, finalizzate a “rimpiazzare” le uscite, senza interrogarsi sulle nuove attività da sviluppare e sulle competenze necessarie per realizzarle²⁵⁷. Tale impostazione fa sì che si ragioni nell’ottica di considerare come fungibile il personale, in particolare quello amministrativo, svalutandone, così, la professionalità²⁵⁸. È così spesso trascurata l’analisi delle esigenze operative e delle competenze disponibili e delle eventuali carenze, che sarebbe, invece, necessario svolgere in modo accurato al fine di programmare le assunzioni.

L’articolo 6 del D.lgs. n. 165/2001 stabilisce che le amministrazioni pubbliche devono adottare un piano triennale dei fabbisogni di personale, in coerenza con la programmazione pluriennale delle attività e della *performance*, nonché con le Linee di indirizzo adottate, a norma dell’art. 6-ter, dal Ministro per la pubblica amministrazione di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze.

Queste ultime sono state emanate, come anticipato, con decreto dell’8 maggio 2018, con il quale sono state fornite delle indicazioni pragmatiche²⁵⁹ per la redazione del piano triennale, tra cui la coerenza con il ciclo della *performance*, l’individuazione dei fabbisogni prioritari e infungibili, nonché la necessità di privilegiare il potenziamento delle funzioni istituzionali piuttosto che quelle di supporto.

In tale contesto, un ruolo centrale è oggi assunto, come noto, dal Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO), introdotto dall’art. 6 del decreto-

²⁵⁷ R. RUFFINI, *Ripensare le logiche complessive del sistema di acquisizione del personale*, in *Risorse Umane*, 3, 2024, p. 2.

²⁵⁸ R. RUFFINI, *op. et loc. ult. cit.*

²⁵⁹ Sul punto vedasi, in dottrina, G. RICCI, *L’impatto della “riforma Madia” (e delle più recenti misure del governo “gialloverde”) sulla dimensione macro-organizzativa: programmazione dei fabbisogni, concorsi, stabilizzazioni*, in B. CARUSO (a cura di), *Il lavoro pubblico a vent’anni dalla scomparsa di Massimo D’Antona*, Catania, Venti maggio, 2022, p. 269; M. D’ONGHIA, *La centralità della pianificazione dei fabbisogni e del sistema di reclutamento per una pubblica amministrazione efficiente*, in *Rivista di variazioni su temi di diritto del lavoro*, 2020, p. 81.

legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2021, n. 113. Il PIAO rappresenta uno strumento di sintesi e razionalizzazione dei principali strumenti di programmazione strategica e operativa delle amministrazioni pubbliche, in cui è confluito il piano triennale dei fabbisogni di personale, insieme ad una pluralità di piani previsti dalla normativa²⁶⁰. Obiettivo del legislatore è quello di assicurare un approccio integrato alla gestione delle risorse, favorendo coerenza tra esigenze organizzative, di reclutamento e di valorizzazione del capitale umano.

Una volta definito il fabbisogno di personale e individuate le figure professionali necessarie, in coerenza con la programmazione strategica, le amministrazioni, a norma dell'art. 35, comma 4, del D.lgs, n. 165/2001, assumono le determinazioni relative all'avvio di procedure di reclutamento, sulla base del piano triennale. Seguirà la selezione del personale, nonché l'inserimento effettivo dei vincitori in ruolo e la loro graduale integrazione nell'organizzazione, attraverso specifici percorsi di *onboarding*.

Con riferimento alla selezione del personale, particolare importanza è rivestita, come si vedrà, dal bando di gara, in quanto esso individua i profili che l'amministrazione intende reclutare²⁶¹. Fondamentale è anche la successiva fase della scelta dei componenti delle commissioni, che, come anticipato, devono essere esperti nelle materie di concorso.

Con riferimento alla selezione, essa avviene tramite lo svolgimento delle prove – così come disciplinato dagli artt. 6 e seguenti del D.P.R. n. 487/1994 –

²⁶⁰ Tra questi, il piano della performance, il piano di prevenzione della corruzione e della trasparenza, il piano organizzativo del lavoro agile, il piano delle azioni positive, il piano delle azioni concrete e il piano per razionalizzare l'utilizzo delle dotazioni strumentali. Sul punto, in dottrina S. BATTINI, *La crisi del concorso pubblico e le prospettive del PNRR*, cit., p. 234; F. OLIVELLI, *Dalle piante organiche ai fabbisogni del personale*, in A. BOSCATI, A. ZILLI (a cura di) *Il reclutamento nella p.a. dall'emergenza alla nuova normalità*, cit., vol. I, p. 106, nonché A. RICCOBONO, *La nuova governance delle assunzioni nella P.A., dal "decreto reclutamento" al "decreto PNRR 2"*, *ibidem*, p. 133.

²⁶¹ S. PEDRABISSI, *Il sistema di reclutamento tramite concorso pubblico*, in *Lav. p.a.*, 4, 2022, pp. 784 ss.; B. GAGLIARDI, *Principio del pubblico concorso e professionalità dei pubblici funzionari*, in *Il Foro Amministrativo*, 8, 2009, pp. 2799 ss.; R. GIOVANNETTI, R. RUFFINI, *La direzione del personale nelle Pubbliche Amministrazioni*, IPSOA, 2007.

al termine delle quali verrà redatta, come noto, la graduatoria finale. Sarà possibile, a questo punto – salve impugnative – la stipula del contratto individuale di lavoro con i candidati risultati vincitori, cui seguirà l'inizio del periodo di prova.

Particolare rilievo viene assunto, a questo punto, dal c.d. *onboarding*²⁶², che ha la finalità di facilitare l'integrazione dei nuovi dipendenti nell'organizzazione, tramite l'orientamento iniziale, la formazione sulle procedure interne, sull'organizzazione e il supporto nell'assunzione delle responsabilità lavorative. Un efficace programma di *onboarding* è fondamentale per garantire che i nuovi assunti acquisiscano rapidamente le competenze necessarie e si integrino pienamente nell'ambiente di lavoro, contribuendo così al raggiungimento degli obiettivi dell'amministrazione.

Una volta concluso tale procedimento, assume rilievo anche la c.d. *retention* del personale, intesa quale insieme di politiche e strumenti volti a trattenere le risorse umane acquisite, così da ridurre il rischio di compromettere l'efficacia degli investimenti nella selezione e nella formazione. Si tratta, quindi, della fase conclusiva di un processo unitario, il cui esito positivo dipende dalla qualità di ciascun passaggio.

Ciascuna delle fasi illustrate – dalla programmazione dei fabbisogni, alla selezione, fino all'inserimento e alla fidelizzazione del personale – deve essere, infatti, condotta con particolare attenzione e coerenza rispetto agli obiettivi strategici dell'amministrazione, nella consapevolezza che ogni snodo del processo concorre alla realizzazione dei principi costituzionali di buon andamento, imparzialità e trasparenza, di cui all'art. 97 Cost.

In tale prospettiva, un'efficace gestione del ciclo del personale rappresenta un presupposto essenziale per il rafforzamento della capacità amministrativa, anche in funzione del perseguimento degli obiettivi di innovazione e

²⁶² Sul punto, vedasi R. RUFFINI, M. INGAGGIATI, *Evoluzione dei concorsi pubblici in Italia*, cit., p.18.

modernizzazione dell'apparato pubblico delineati, da ultimo, nell'ambito del PNRR.

L'inadeguata valorizzazione delle competenze – Fondamentale, nel processo di acquisizione del personale, è la valorizzazione delle competenze adeguate ai fabbisogni delle pubbliche amministrazioni. Per farlo, è necessaria la presenza di numerose condizioni, che spesso, nella prassi, non si riscontrano.

Come accennato, sarebbe opportuno che la definizione dei fabbisogni comprendesse anche una valutazione qualitativa, volta a individuare le competenze necessarie, così da consentire un più accurato *matching* tra il profilo professionale ricercato e il candidato²⁶³.

In questa prospettiva, il bando di concorso assume una funzione strategica e non meramente formale, costituendo non solo l'atto giuridico di riferimento della procedura, ma anche lo strumento di progettazione del percorso selettivo. La sua redazione dovrebbe avvenire in maniera puntuale, coinvolgendo le diverse strutture interessate, interne ed esterne all'amministrazione, al fine di individuare la modalità di selezione più idonea rispetto alle esigenze organizzative e attrarre "i target più adatti". Al contrario, la prassi corrente, che spesso si limita a un adattamento di schemi standardizzati, rischia di ridurre il bando a un atto ripetitivo²⁶⁴.

Altro elemento critico riguarda le attività di reclutamento, le quali dovrebbero essere mirate ad attrarre candidati realmente interessati e motivati. Ciò presuppone, da un lato, la predisposizione di informazioni chiare sul contenuto

²⁶³ IBIDEM; vedasi anche S. DONATI, P. RAVAIOLI, A.L. AMADORI, *Definire le competenze: il punto di partenza del Competence Human Resource Management (CHRM)*, in *Azienditalia*, 7, 2025, pp. 865 ss.

²⁶⁴ R. RUFFINI, *op. et loc. ult. cit.*; in materia, vedasi anche J. ASSEMBURG, F. HOMBER, R. VOGEL, *Recruitment messaging, environmental fit and public service motivation. Experimental evidence on intentions to apply for public sector jobs*, in *International Journal of Public Sector Management*, 31 (6), 2018, pp. 689 ss. Probabilmente, l'inadeguatezza dei bandi nell'individuare le professionalità necessarie è dovuta al fatto che le pubbliche amministrazioni, non avendo forse del tutto superato il modello di carriera, hanno tradizionalmente reclutato profili generalisti, piuttosto che specialistici. Inoltre, i bandi si rifanno essenzialmente alle declaratorie dei contratti collettivi.

della posizione e sulle prospettive professionali e retributive – c.d. *job description* e *job specification*²⁶⁵ –, dall'altro l'utilizzo di strumenti comunicativi ulteriori rispetto a quelli previsti dalla legge²⁶⁶, come la pubblicazione sui *social network* o su canali tematici di settore. In assenza di tali strategie, si registra frequentemente la partecipazione di soggetti privi dei requisiti minimi o della necessaria motivazione²⁶⁷.

Un altro problema connesso è quello dell'elevato numero di candidati che si iscrivono al concorso e poi – probabilmente per scarsa motivazione – non si presentano a svolgere le prove, facendo sì che l'amministrazione debba organizzare una selezione per un numero di persone nettamente più elevato rispetto agli effettivi partecipanti.

Sempre più frequenti sono, inoltre, le notizie di concorsi pubblici andati deserti, o con bassa partecipazione e preparazione dei candidati²⁶⁸.

E ancora, talora i soggetti che risultano vincitori non si presentano, poi, a firmare il contratto, spesso perché superano altri concorsi ai quali erano maggiormente interessati, oppure perché giudicano la retribuzione troppo bassa²⁶⁹. A essere attrattiva, infatti, è l'idea della pubblica amministrazione in generale²⁷⁰, non i singoli enti.

È centrale, poi, il tema della struttura organizzativa degli uffici preposti alle assunzioni e dei componenti delle commissioni concorsuali²⁷¹, che spesso mancano di *expertise* nelle tecniche di selezione del personale.

²⁶⁵ J. ASHRAF, *Examining the public sector recruitment and selection, in relation to job analysis in Pakistan*, in *Cogent Social Sciences*, 3(1), 2017.

²⁶⁶ Ossia, ad oggi, il portale inPA.

²⁶⁷ R. RUFFINI, *op. et loc. ult. cit.*

²⁶⁸ Vedasi, sul tema, M. MARTINELLI, *La fuga dal pubblico impiego: origine, cause e possibili rimedi. Spunti operativi per aumentare l'attrattività del lavoro pubblico in Risorse Umane*, 3, 2024, p. 33.

²⁶⁹ È quanto emerge dai sondaggi riportati da R. RUFFINI, M. INGAGGIATI, *op. ult. cit.*, p. 92.

²⁷⁰ R. RUFFINI, M. INGAGGIATI, *op. et loc. ult. cit.*

²⁷¹ Sul tema, che non riguarda solamente l'Italia, vedasi C. BAN, *Reforming the staffing process in the European Union institutions: moving the sacred cow out of the road*, in *International Review of Administrative Sciences*, 76(1), 2010, pp. 5 ss.

Nella maggior parte dei casi, infatti, chi si occupa dell'acquisizione del personale ha una formazione giuridica. Quasi sempre, inoltre, i commissari scelti in qualità di esperti delle materie concorsuali non hanno competenze in materia di reclutamento, valutazione e *assessment*, come nemmeno la capacità di operare in modo collegiale e interdisciplinare²⁷².

Per colmare tale lacuna, sembra apprezzabile la scelta, talora effettuata da alcuni enti, di inserire, nelle commissioni miste di concorso, almeno un membro che sia in grado di valutare il profilo psico-attitudinale dei candidati²⁷³. Ad esempio, qualora le limitate risorse economiche²⁷⁴ di cui dispongono le pubbliche amministrazioni lo consentano, questo potrebbe avvenire tramite l'utilizzo di servizi esterni²⁷⁵. Oppure, la dottrina²⁷⁶ ha auspicato la creazione di strutture di supporto specializzate²⁷⁷ nel reclutamento del personale, sul modello di quelle già operative in altri ordinamenti, e/o lo svolgimento di selezioni generali²⁷⁸, da cui gli enti possano attingere per le proprie esigenze specifiche.

Come accennato, infatti, è fondamentale, in tal ambito, l'apporto di discipline non giuridiche, come la scienza dell'organizzazione e la psicologia del lavoro.

²⁷² R. RUFFINI, *op. ult. cit.*, p. 3; R. RUFFINI, M. INGAGGIATI, *op. et loc. ult. cit.*

²⁷³ In proposito, l'art. 28-bis, comma 2, stabilisce che è possibile coinvolgere anche soggetti esterni competenti in tecniche di selezione del personale, come per esempio psicologi del lavoro, o società esterne specializzate nella selezione del personale. Questi ultimi soggetti possono intervenire a norma dell'art. 35-quater, comma 1, lett. c), anche nella predisposizione di eventuali test preselettivi, garantendo un apporto specialistico che consente di integrare le competenze tecniche e metodologiche, di cui le amministrazioni spesso non dispongono internamente, soprattutto con riferimento, per esempio, alla valutazione attitudinale e motivazionale dei candidati.

²⁷⁴ Sul tema della scarsità delle risorse, vedasi; R.S. KAPLAN, D.P. NORTON, *Measuring the strategic readiness of intangible assets*, in *Harvard Business Review*, 82, 2004, pp. 52 ss.

²⁷⁵ R. RUFFINI, M. INGAGGIATI, *op. ult. cit.*, p. 86

²⁷⁶ R. RUFFINI, *op. ult. cit.*, p. 4, che cita il modello della Gran Bretagna.

²⁷⁷ B. BERTOLUCCI, *L'esperienza di una funzione Human Resources nella PA, alcuni spunti di riflessione*, in *Risorse Umane*, 3, 2024, pp. 64 ss.

²⁷⁸ Il riferimento è, per esempio, all'art. 3-bis del d.l. n. 80/2021, che verrà trattato più approfonditamente in seguito.

La prima è utile a fornire strumenti tecnici e gestionali – come l’analisi dei fabbisogni, la progettazione delle procedure di selezione²⁷⁹, la gestione delle risorse umane e l’innovazione²⁸⁰ dell’organizzazione – per rendere il reclutamento più funzionale agli obiettivi dell’ente.

La seconda, oltre a fornire le tecniche per valutare le competenze dei candidati, permette, tramite lo studio delle c.d. euristiche dei processi decisionali²⁸¹, di evitare che i soggetti chiamati a selezionare il personale incorrano in possibili errori, i c.d. *bias*²⁸². Le menzionate euristiche²⁸³, infatti, sono strategie cognitive utili a semplificare il processo decisionale, ma che si basano su regole mentali approssimative e che potrebbero portare, dunque, a dei

²⁷⁹ In proposito vedasi, a titolo di esempio, R. RUFFINI, M. INGAGGIATI, G. BARBATO, *I processi di assunzione del personale nella pubblica amministrazione: analisi strategica dei comportamenti burocratici*, in *Risorse Umane*, 2, 2022, p. 63 ss.; A. SUNDELL, *Are formal civil service examinations the most meritocratic way to recruit civil servants? Not in all countries*, in *Public Administration*, 92(2), 2014, pp. 440 ss.; T. SEKIGUCHI, V.L. HUBER, *The use of person-organization fit and person-job fit information in making selection decisions*, in *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, Vol. 116, 2011, pp. 203 ss.

²⁸⁰ In proposito, vedasi T.G. FERNANDEZ FRANCA, H. SAO MAMEDE, J.M. PEREIRA BARROSO, V.M. PEREIRA DUARTES DOS SANTOS, *Artificial intelligence applied to potential assessment and talent identification in an organisational context*, in *Heliyon*, 9, 2023, pp. 1 ss.

²⁸¹ H.A. SIMON, *Rational choice and the structure of the environment*, in *Psychological Review*, 1956, 63, pp. 129 ss.

²⁸² In proposito, vedasi anche E. ROXBURGH, K. HANSEN, *Bias in recruitment and selection*, in *Centre for Labour, Employment and Work*, 2015.

²⁸³ Alcuni esempi, nell’ambito del reclutamento del personale sono individuati da ZHAN HU, X.T. WANG, *Trust or not: Heuristics for making trust-based choices in HR management*, in *Journal of Business Research*, 2014, 67, pp. 1710 ss., che menziona l’euristica “take the best” – che si basa sul motto “take the best, ignore the rest” –, l’euristica del requisito minimo (MR) – che prevede l’identificazione dei requisiti minimi richiesti, per poi scegliere il candidato che ne possiede il maggior numero –, nonché l’euristica della “likelihood expectancy” (LE), che porterebbe a scegliere il candidato che ha un punteggio maggiore nella valutazione dei requisiti. In materia, vedasi X.T. WANG, *Decision heuristics as predictors of public choice*, in *Journal of Behavioral decision making*, 2008, 21, pp.77 ss.; G. GIGERENZER, P.M. TODD, & ABC RESEARCH GROUP, *Simple heuristics that make us smart*, Oxford University Press, 1999; G. GIGERENZER & D.G. GOLDSTEIN, *Reasoning the fast and frugal way: Models of bounded rationality*, in *Psychological Review*, 1996, 103, pp. 650 ss.

pregiudizi. Per evitarli, è necessario che vengano utilizzati – ove possibile e grazie all’apporto di esperti in materia – dei processi cognitivi controllati, che permettano di scegliere i futuri dipendenti pubblici in modo da massimizzare l’efficienza.

Altra questione rilevante è quella delle prove concorsuali, che spesso sono obsolete e non in linea con le nuove tecniche di selezione utilizzate nel settore privato²⁸⁴. Come noto, infatti, quasi sempre gli enti organizzano prove molto simili tra di loro, basate meramente sulle conoscenze teoriche e mnemoniche²⁸⁵.

In proposito, nelle Linee guida della funzione pubblica n. 3 del 24 aprile 2018 è stato sottolineato che “lo svolgimento della preselezione sulla base di domande a risposta multipla, estratte da una banca dati di domande preventivamente pubblicate con l’indicazione delle risposte esatte privilegia i candidati che hanno il tempo di svolgere uno studio mnemonico, che non necessariamente corrispondono a quelli più preparati e più capaci”.

Sarebbe, allora, necessario calibrare le prove in modo da selezionare i candidati più appropriati in relazione ai posti da ricoprire, considerando, oltre alle *hard skills* – come i titoli di studio e le conoscenze linguistiche – anche altri aspetti altrettanto importanti, come la motivazione²⁸⁶, le competenze e le *soft skills*²⁸⁷. Quest’ultima valutazione, tuttavia, viene fatta di rado ed è una materia particolarmente “scivolosa”²⁸⁸, in quanto, da un lato, gli enti – nonostante ne riconoscano l’importanza – non sanno come introdurla – e per questo aspetto sarebbe fondamentale, come già sottolineato, l’apporto di esperti in quelle discipline – dall’altro, spesso non viene implementata per il timore dei ricorsi.

²⁸⁴ IBIDEM, p. 88.

²⁸⁵ B.G. MATTARELLA, *Il principio del concorso e la sua parodia*, cit., pp. 417- 418.

²⁸⁶ Sul tema, si segnalano: U.WESKE, A. RITZ , C. SCHOTT, O. NEUMANN, *Attracting future civil servants with public values? An experimental study on employer branding*, in *International Public Management Journal*, 2020, vol. 23, 5, pp. 677 ss; D. GIAUQUE, S. ANDERFUHREN-BIGET, F. VARONE, *hrm practises, intrinsic motivators and organizational performance in the public sector*, in *Public Personnel Management*, 2013, 42 (2), pp.123 ss.

²⁸⁷ In proposito, vedasi C. KINSELLA, B. WAITE, *Identifying and developing desirable soft skills for public service*, in *Teaching Public Administration*, 2020, pp. 1 ss.

²⁸⁸ R. RUFFINI, M. INGAGGIATI, *op. et loc. ult. cit.*

Con riferimento a quest'ultima problematica, certamente non è d'aiuto – anzi, sembra rendere comprensibile l'approccio delle pubbliche amministrazioni – la giurisprudenza particolarmente intrusiva analizzata sopra.

La valutazione delle sole conoscenze, senza considerare le competenze, è però da considerarsi “monca”, in quanto non è detto che il candidato sia in grado di applicare le nozioni teoriche in concreto²⁸⁹.

A questo riguardo, nel mondo privato, per rilevare le *soft skills* e individuare, dunque, il profilo attitudinale dei candidati, si fa largo utilizzo dell'*assessment center*, che secondo la dottrina²⁹⁰, qualora si assicuri una valutazione imparziale, è compatibile con il principio del concorso pubblico. L'utilità della valutazione di questi aspetti può essere riscontrata, tra l'altro, sia nella fase dell'esame dei candidati, che in quella dell'assegnazione alla struttura/incarico.

La scarsa attrattività dei concorsi pubblici per i giovani e per i tecnici – In un contesto in cui, per le pubbliche amministrazioni, è necessario valorizzare le competenze nella selezione del personale, non si può perdere di vista la speculare questione dell'attrattività delle procedure selettive²⁹¹.

Quest'ultima consiste nella capacità delle amministrazioni pubbliche di intercettare e coinvolgere candidati qualificati, con particolare riferimento ai giovani e ai profili tecnici ad alta specializzazione. A tal fine, è necessario sperimentare nuovi strumenti e modalità di reclutamento²⁹² che – superando la concezione del lavoro nella pubblica amministrazione come ammortizzatore

²⁸⁹ IBIDEM, p. 116.

²⁹⁰ D. BEVILACQUA, L. CARBONARA, H. CAROLI CASAVOLA, B. CAROTTI, S. CASSESE, C. CICCODICOLA, M. GNES, C. LACAVA, G. MELIS, C. RAMOTTI, G. SGUEO, F. SPANICCIATI, *op. cit.*, pp. 1231 ss.

²⁹¹ Sul tema, vedasi R. RUFFINI, *Trovare e selezionare talenti*, in *Risorse Umane*, 6, 2022, pp. 1 ss.

²⁹² In proposito, vedasi R.T. COBER, D.J. BROWN, A.J. BLUMENTAL, D. DOVERSPIKE, P. LEVY, *The quest for the qualified job surfer: it's time the public sector catches the wave*, in *Public Personnel Management*, 29(4), 2000, pp. 479 ss.

sociale – attraggano brillanti neolaureati e alte professionalità, per di più in tempi rapidi²⁹³.

Parimenti importante è, poi, come accennato, la c.d. *retention* dei neoassunti, che permette di evitare che le risorse spese per l'indizione dei concorsi pubblici vadano perdute.

Per attuare al meglio l'*attraction* e la *retention*²⁹⁴, è fondamentale l'adozione di strategie mirate di *employer branding*, al fine di promuovere i valori del pubblico impiego, favorendo l'incontro tra domanda e offerta di lavoro in questo settore. In questa prospettiva, un ruolo decisivo è svolto anche dal “racconto” che si offre della pubblica amministrazione: per attrarre e trattenere talenti è anche necessario superare la radicata rappresentazione negativa dei dipendenti pubblici come “fannulloni”, valorizzando invece la missione del lavoro nel settore pubblico. A tal fine, occorre recuperare e diffondere l'orgoglio di essere “al servizio esclusivo della Nazione”, restituendo dignità e prestigio a un impiego che, pur con le sue criticità, incarna valori fondamentali di interesse generale²⁹⁵.

Per sviluppare al meglio questi aspetti e trattare le tematiche appena illustrate, sembra particolarmente utile prendere in considerazione il rapporto

²⁹³ B. GAGLIARDI, *Ai confini del concorso pubblico: modelli atipici di concorso e nuove esigenze di reclutamento*, in *Riv. giur. lav.*, 6, 2021, p. 78.

²⁹⁴ Tema su cui è necessario lavorare, in quanto lo studio *Great Place to Work, European Workforce Study, 2025* posiziona l'Italia all'ultimo posto in Europa per la capacità di *retention* aziendale. Il tema è particolarmente rilevante con riferimento ai Comuni italiani, con riferimento ai quali i dati del Rapporto IFEL del 2025 evidenziano un incremento delle dimissioni volontarie nell'ultimo periodo: nel 2023 erano 16.000, contro le 11.000 del 2017.

²⁹⁵ In proposito, vedasi E. GIOVANNINI, *Risorse umane in chiave del PNRR*, in *Avvenire*, 16 maggio 2021, che specifica come il personale della P.A. sia indispensabile per l'attuazione e la buona riuscita del PNRR. Tuttavia, è necessario lavorare ancora per migliorare “il racconto” della pubblica amministrazione: il documento *OCSE, Studi economici*, gennaio 2025, sottolinea come la pubblica amministrazione italiana sia percepita come la meno efficace rispetto a quelle della maggior parte degli altri Paesi dell'OCSE.

recentemente pubblicato da Formez PA²⁹⁶ sull'attrattività delle posizioni lavorative nel settore pubblico per i giovani.

Innanzitutto, in tale documento, viene evidenziato come nella maggior parte dei Paesi OCSE il pubblico impiego sia in una faticosa competizione con il settore privato e presenti difficoltà a reclutare candidati con competenze tecniche, soprattutto nel settore STEM. Eppure “molti dei valori che i giovani cercano nel loro impiego lavorativo sono presenti nell’offerta delle Pubbliche Amministrazioni”²⁹⁷, ma non sempre sono conosciuti. Anche i recenti sforzi, “finalizzati a migliorare la flessibilità del lavoro, premiare il merito, semplificare le procedure, digitalizzare, definire percorsi di carriera, riconoscere la professionalità”²⁹⁸ sono apprezzati dai giovani.

Certamente, tra le questioni problematiche vi è quella della retribuzione²⁹⁹, soprattutto con riferimento allo sviluppo delle carriere: nelle pubbliche amministrazioni, la progressione retributiva è molto più rigida che nel settore privato, nonché spesso legata all’anzianità. Tale questione è ancora più problematica negli enti locali, che si attestano sui livelli stipendiali più bassi³⁰⁰.

²⁹⁶ Rapporto FormezPA, *Il lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni. L'impiego pubblico raccontato da chi ci lavora e da chi ci vorrebbe lavorare*, cit. Questo, come si legge nella premessa “i motivi del rapporto”, a p. 5, contiene un’indagine realizzata, in collaborazione con l’Istituto Censis, su un “campione nazionale rappresentativo di giovani di età tra 18 e 35 anni, non occupati nella PA, distribuiti sull’intero territorio nazionale e stratificati per genere, classi di età, area geografica, ampiezza demografica del comune di residenza”.

²⁹⁷ IBIDEM, p. 6.

²⁹⁸ IBIDEM, p. 6.

²⁹⁹ IBIDEM, p. 62; sul tema vedasi anche F. MERLONI, *Il D.lgs. n. 165 del 2001 e l'organizzazione delle competenze professionali dei funzionari pubblici*, in *Dir. amm.*, 2, 2022, p. 363, che sottolinea come per ottenere i migliori livelli retributivi si deve arrivare alla dirigenza e che, per soddisfare le aspirazioni dei funzionari, talora vengono creati diversi livelli di dirigenza, con tanti uffici quanti dirigenti vi sono, anche quando ciò non corrisponde alle reali esigenze delle amministrazioni.

³⁰⁰ Tale circostanza diminuisce senz’altro l’attrattività dei concorsi negli enti locali, soprattutto con riferimento ai livelli medio-bassi. Per quanto riguarda, invece, l’attrattività dei concorsi per i livelli dirigenziali, parte della dottrina ritiene apprezzabile la recente sentenza della Corte cost., 28 luglio 2025, n. 135, che ha tolto il tetto alle retribuzioni dei pubblici dipendenti”. Vedasi, in particolare, S. CASSESE, *Nel pubblico ben pagati (ma pochi). Meno dipendenti, stipendi più alti*, in *Corriere della sera*, 5 agosto 2025, che ritiene

Ad ogni modo, come si legge nel rapporto³⁰¹, pur essendo evidente che si possa e si debba cercare di migliorare questo aspetto, sarebbe impossibile competere con il settore privato in tal ambito: la pubblica amministrazione deve, pertanto, utilizzare altri strumenti per valorizzare la propria attrattività.

Spesso, inoltre, gli aspetti procedurali connessi ai concorsi pubblici sono vissuti con insofferenza dai giovani. Questi ultimi, infatti, pur riconoscendo l'importanza della trasparenza nella selezione del personale pubblico, spesso preferiscono fare ingresso nel settore privato, ove vi è una maggiore celerità e semplificazione delle procedure di assunzione, piuttosto che affrontare prove talora troppo impegnative³⁰².

Sembra logico, inoltre, che tale percezione sia comune anche a coloro che hanno precedentemente intrapreso percorsi formativi molto lunghi, comprensivi dei titoli di studio più elevati, quali dottorati, *master* e corsi di specializzazione. In relazione a questi candidati, particolarmente ambiti dalle pubbliche amministrazioni, anche in relazione ai concorsi per la dirigenza, la dottrina³⁰³ ha avanzato l'ipotesi di esentarli quantomeno dallo svolgimento delle prove preselettive.

Un'altra strategia utile per attrarre i giovani potrebbe essere l'orientamento degli studenti verso la costruzione di percorsi di studio coerenti con le esigenze del datore di lavoro pubblico. Un ruolo essenziale potrebbe giocare, in tal

che tale pronuncia faccia “cessare una discriminazione che diminuiva attrattività e produttività del pubblico impiego”.

³⁰¹ Rapporto FormezPA, *cit.*, p. 62.

³⁰² È quanto viene evidenziato nel Rapporto FormezPA, *Il lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni. L'impiego pubblico raccontato da chi ci lavora e da chi ci vorrebbe lavorare*, pubblicato nell'ottobre del 2024, in collaborazione con l'Istituto Censis in www.formez.it, p. 7.

³⁰³ G. D'ALESSIO, *Il reclutamento del personale e della dirigenza delle pubbliche amministrazioni*, *cit.*, p. 175.

ambito, il mondo accademico³⁰⁴. Eppure, la dottrina³⁰⁵ ha notato che l'attuale sistema di reclutamento è “sostanzialmente sganciato dal sistema universitario”.

Da un lato, le pubbliche amministrazioni dovrebbero informarsi sull'offerta fornita dai corsi di laurea, dall'altro, sono pochi i percorsi universitari finalizzati all'ingresso nel settore pubblico. Sarebbe auspicabile, come evidenziato dalla dottrina³⁰⁶, che le Università dialogassero con gli *stakeholders*, tenendo in maggiore considerazione, nell'elaborazione dei percorsi di studio, le discipline, le conoscenze e le abilità maggiormente richieste dalle pubbliche amministrazioni. E ancora, un migliore coordinamento con la didattica universitaria potrebbe contribuire anche alla soluzione del problema della valutazione dei candidati, consentendo di effettuarla “in diversi momenti, alcuni dei quali potrebbero svolgersi nel corso degli studi”³⁰⁷. Un esempio particolarmente virtuoso, in tal senso, è quello della Banca d'Italia, che da tempo promuove con particolare attenzione i bandi presso le università.

È bene notare, però, che, di recente, sono sempre di più le pubbliche amministrazioni, che cominciano a prestare attenzione a tali aspetti e le Università che si pongono quali intermediarie del cambiamento³⁰⁸.

Per indurre i giovani a scegliere eventuali percorsi di studio mirati, è essenziale, però, cercare di richiamare il loro interesse per il settore pubblico.

A tal fine, un ruolo centrale è assunto anche dalla contrattazione collettiva nazionale³⁰⁹, che non si limita a disciplinare il rapporto di lavoro, ma può

³⁰⁴ D. BEVILACQUA, L. CARBONARA, H. CAROLI CASAVOLA, B. CAROTTI, S. CASSESE, C. CICCODICOLA, M. GNES, C. LACAVA, G. MELIS, C. RAMOTTI, G. SGUEO, F. SPANICCIATI, *op. et loc. ult. cit.*

³⁰⁵ B.G. MATTARELLA, *Per un migliore coordinamento del reclutamento dei pubblici dipendenti con i percorsi universitari*, in *Giorn. dir. amm.*, 5, 2021, p. 578.

³⁰⁶ G. D'ALESSIO, *Il reclutamento del personale*, *cit.*, p. 175.

³⁰⁷ È quanto propone B.G. MATTARELLA, *op. ult. cit.*, p. 579.

³⁰⁸ Ad esempio, l'Università degli studi di Milano-Bicocca organizza ormai annualmente il “Festival del valore pubblico”, un evento che ha tra gli obiettivi principali quello di promuovere la conoscenza delle pubbliche amministrazioni e degli enti del terzo settore, la cui prima edizione si è avuta nel 2023.

³⁰⁹ V. LEALINI, *Attraction, retention nella PA, le grandi sfide nelle politiche di gestione del personale. Che ruolo giocano i contratti collettivi nazionali del pubblico impiego?*, in *Azienditalia*, 4, 2025, pp. 550 ss.

diventare uno strumento strategico per accrescere l'attrattività del pubblico impiego. Il recente CCNL del comparto Funzioni Centrali 2022-2024, sottoscritto il 27 gennaio 2025, ha introdotto, infatti, istituti innovativi, volti a favorire la conciliazione vita-lavoro, valorizzare il merito e modernizzare l'organizzazione amministrativa. Tra le misure di maggiore rilievo si segnalano: il lavoro da remoto; la possibilità di articolare la settimana lavorativa su quattro giorni; l'estensione del *welfare* aziendale e del buono pasto anche in modalità agile; incentivi specifici per funzioni tecniche; e politiche di *age management* orientate al dialogo intergenerazionale. Questo può essere utile, da un lato, alla prevenzione dell'obsolescenza delle competenze, dall'altro al trasferimento delle conoscenze e del *know how* tra "chi va via" e chi resta³¹⁰, valorizzando l'esperienza acquisita sul campo dai lavoratori più anziani.

Questi interventi, mutuando pratiche già consolidate nel settore privato, mirano a rendere la PA più competitiva sul mercato del lavoro e maggiormente attrattiva per giovani e professionisti altamente qualificati.

È bene notare che, però, non si riscontrano disposizioni simili con riferimento al comparto Funzioni Locali, ove le trattative per il rinnovo 2022-2024 non si sono ancora concluse, con il rischio di incrementare la già nota "competitività" tra le pubbliche amministrazioni, acuita anche dai diversi trattamenti retributivi dei dipendenti dei diversi enti. Succede spesso, così, che gli enti locali facciano fatica a trattenere i propri dipendenti, che saranno incentivati a fare concorsi presso altre pubbliche amministrazioni³¹¹.

Infine, una volta terminata la fase concorsuale, fondamentale è la c.d. *retention*. A tal fine, l'inserimento dei candidati selezionati non dovrebbe esaurirsi nella mera formalità del periodo di prova, ma configurarsi come un

³¹⁰ Rapporto Formez, *cit.*, p. 71.

³¹¹ È quanto risulta dallo studio IFEL, *Il personale dei comuni italiani*, Edizione 2025, che sottolinea come il comparto locale sia poco attrattivo, principalmente a cause delle retribuzioni modeste, delle limitate opportunità di crescita professionale, nonché della scarsa accessibilità ai programmi formativi. In proposito, vedasi anche M. BERTOLA, *Gestire il ricambio del personale, il caso del Comune di Monza*, in *Risorse Umane*, 3, 2024, p. 56.

effettivo processo di *onboarding*, volto a favorire l'integrazione del neoassunto nel contesto organizzativo e a consolidare le conoscenze, le competenze e i comportamenti necessari per lo svolgimento delle mansioni³¹². In tal ambito, è piuttosto diffusa la figura del *tutor*, solitamente ricoperta da un collega più anziano.

L'attenzione all'*onboarding*, già applicata da alcune amministrazioni³¹³, si è dimostrata efficace nel garantire un migliore rendimento del personale e la c.d. *retention*. Tuttavia, non tutti gli enti prevedono tale fase con lo stesso grado di strutturazione: soprattutto negli ultimi tempi, le nuove risorse devono diventare operative molto celermente, per sopperire alle carenze di organico³¹⁴.

Una gestione poco attenta delle nuove risorse, però, porta a numerosi problemi: innanzitutto, vi è il rischio di non riuscire a trattenere i soggetti appena reclutati, che potrebbero perdere la motivazione e decidere di cambiare lavoro, inoltre è possibile che siano assunti comportamenti disfunzionali, che si rifanno a prassi sbagliate³¹⁵.

³¹² R. RUFFINI, *op. ult. cit.*, p. 3; M. MARTINELLI, *La fuga dal pubblico impiego, cit.*, pp. 33 ss.

³¹³ In proposito, vedasi N. MINERVA, G. TORRESI, *Competenze, attitudini e aspirazioni del personale neoassunto delle sedi INPS della città metropolitana di Roma*, in *Risorse Umane*, 3, 2024, pp. 47 ss.; B. BERTOLUCCI, *L'esperienza di una funzione Human Resources nella PA, alcuni spunti di riflessione, cit.*, pp. 64 ss.

³¹⁴ Rapporto Formez, *cit.*, p. 70.

³¹⁵ *IBIDEM*.

**CAPITOLO V – “L’ETERNO RITORNO DELL’UGUALE”:
CONCORSI NUOVI,
PROBLEMI VECCHI. UNA RIFLESSIONE SULLE NOVITÀ LEGISLATIVE
INTRODOTTE POST COVID-19.**

1. L’attuale volto della pubblica amministrazione. – 2. I nuovi concorsi. – 3. Il D.l. 9 giugno 2021, n. 80, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2021, n. 113: il concorso abbreviato, la selezione da elenchi e le selezioni aggregate ex art. 3-*bis*. – 4. Il D.l. 30 aprile 2022, n. 36: la digitalizzazione dei concorsi, il Portale del Reclutamento e l’art. 35-*quater* del d.lgs. n. 165/2001. – 5. Il D.l. 22 aprile 2023, n. 44, convertito dalla legge 21 giugno 2023, n. 74: il contratto di apprendistato e “la sola prova scritta”. – 6. Le recenti modifiche apportate dal D.P.R. 16 giugno 2023, n. 82 al D.P.R. 9 maggio 1994, n. 487. – 7. Il D.l. 15 marzo 2025, n. 25 (c.d. Decreto PA 2025). – 8. Una riflessione sulle novità legislative introdotte post Covid-19: “l’eterno ritorno dell’uguale”.

1. L’attuale volto della pubblica amministrazione.

Per comprendere appieno le problematiche che affliggono la pubblica amministrazione, sembra impossibile prescindere dall’analisi dei dati riguardanti i dipendenti pubblici, che compongono quello che si può definire il suo “volto”³¹⁶.

A tal fine, occorre fare riferimento alla recente pubblicazione del conto annuale della Ragioneria dello Stato, aggiornato al 12 dicembre 2024.

³¹⁶ A. MARRA, *I pubblici impiegati tra vecchi e nuovi concorsi*, cit., pp. 233 ss.; sul tema della selezione del personale vedasi anche L. FIORENTINO, *Funzionamento delle amministrazioni e reclutamento del personale*, in *Giorn. dir. amm.*, 2, 2023, pp. 185 ss.; S. BATTINI, *Premessa*, in *SNA, Relazione attività 2017-2020*, Roma, 2021, pp. 11 ss.; D. BEVILACQUA, L. CARBONARA, H. CAROLI CASAVOLA, B. CAROTTI, S. CASSESE, C. CICCODICOLA, M. GNES, C. LACAVA, G. MELIS, C. RAMOTTI, G. SGUEO, F. SPANICCIATI, *Il reclutamento: le buone pratiche*, cit., p. 1231; C. CARMOSINO, S. DEL GATTO, F. DI MASCIÒ, E. GIARDINO, C. LACAVA, M. MAZZARELLA, E. MORLINO, A. NATALINI, P. RUBECHINI, G. SABATO, E. SCHNEIDER, G. SCIASCIA, S. SCREPANTI, G. SGUEO, L. TORCHIA, *Lo stato dell’amministrazione: dati di partenza e chiavi interpretative*, cit., p. 1037; L. SCIANDRA, *Composizione quantitativa e qualitativa del personale della Pubblica Amministrazione*, in *Analisi Giur. Econ.*, 1, 2020, pp. 287 ss.

Anzitutto, dal documento menzionato, emerge la questione del sottodimensionamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni nel decennio 2014-2023³¹⁷.

In proposito, viene fatto riferimento alle politiche di contenimento del *turn over* introdotte prima del 2014, che hanno ridotto in termini numerici il personale –facendo sì che il numero di dipendenti pubblici in Italia sia tuttora inferiore rispetto a quello di altri Paesi³¹⁸ – e, quindi, “la spesa ad esso correlata”³¹⁹. La conseguenza è stata quella dell’invecchiamento dei dipendenti³²⁰ e, poi, a fronte del pensionamento di molti di essi, di una riduzione degli stessi in termini numerici.

Inoltre, nel biennio 2020-2021 la crisi pandemica ha ostacolato le procedure concorsuali per il reclutamento personale, in quanto ha comportato “prima la sospensione e, poi, il rallentamento delle attività in presenza”³²¹.

Un’inversione di tendenza nella direzione di un maggiore ricambio si è registrata tra il 2022 e il 2023. Nei prossimi anni, inoltre, vi sarà un numero molto elevato di cessazioni, che renderà possibile effettuare numerose assunzioni. Trattasi di un’occasione imperdibile per cambiare in modo adeguato il “volto” delle pubbliche amministrazioni³²².

Fondamentale, in questo contesto sarà una programmazione che tenga conto dei fabbisogni di presenti e futuri, considerando anche il “mutato e mutando

³¹⁷ In proposito, si segnala il recente articolo di S. CASSESE, *Nel pubblico ben pagati (ma pochi). Meno dipendenti, stipendi più alti, cit.*, che ha sostenuto che nella pubblica amministrazione sia auspicabile, a fronte della diminuzione della natalità e, con essa, del numero di utenti, “assumere di meno e pagare di più”.

³¹⁸ D. BEVILACQUA, L. CARBONARA, H. CAROLI CASAVOLA, B. CAROTTI, S. CASSESE, C. CICCODICOLA, M. GNES, C. LACAVALA, G. MELIS, C. RAMOTTI, G. SGUEO, F. SPANICCIATI, *Il reclutamento: le buone pratiche, cit.*, p. 1231; A. MARRA, *op. et loc. ult. cit.*

³¹⁹ Commento ai principali dati del conto annuale del periodo 2014-2023 della Ragioneria dello Stato, in *contoannuale.rgs.mef.gov.it*, p. 18.

³²⁰ Questo dato, per la verità, può essere riscontrato anche in altri Paesi eurounitari, come specificato nel Report OECD “Ageing and talent management in european public administrations”, dell’ottobre 2021.

³²¹ IBIDEM.

³²² A. MARRA, *I pubblici impiegati tra vecchi e nuovi concorsi, cit.*, p. 247.

contesto procedimentale e informatico, con specifico riferimento all'evoluzione dell'intelligenza artificiale"³²³. È importante, infatti, che il ricambio sia "graduale" e programmato, evitando di bandire concorsi per ricoprire un numero eccessivamente elevato di posti, altrimenti sarà inevitabilmente più complicato selezionare i candidati migliori in relazione alle posizioni da ricoprire: d'altronde è noto che "tanto e bene non vanno mai insieme". Meglio fare più concorsi, per meno posti, altrimenti è anche più complicato pensare a meccanismi di selezione alternativi rispetto a un sistema "semplicistico" come quello delle crocette³²⁴.

Dunque, appare evidente come sia necessario un ricambio di personale da effettuarsi in tempi brevi: operazione tutt'altro che semplice, ancor più se si considera che sarà necessario selezionare personale sempre più qualificato, in modo da poter tenere il passo con le nuove tecnologie. La crescente complessità dell'attività amministrativa e l'implementazione dei processi di innovazione e digitalizzazione, infatti, comportano la necessità di un progressivo innalzamento delle competenze tecniche e specialistiche dei nuovi dipendenti³²⁵. A complicare il quadro vi è, poi, la circostanza che, a queste ultime, "si associano a percorsi formativi più lunghi".

Come accennato, inoltre, i nuovi dipendenti della pubblica amministrazione dovranno avere anche capacità trasversali — c.d. *soft skills* — come il *problem solving*, il lavoro in *team* e l'adattabilità ai cambiamenti organizzativi, che

³²³Commento ai principali dati del conto annuale, *cit.*, p. 134. Sul tema dei fabbisogni di personale vedasi anche G. VECCHI, *Fabbisogni e change management nella PA: per un reclutamento selettivo basato su progetti di riorganizzazione*, in *Riv. giur. lav.*, 6, 2021, pp. 21 ss.; S. GASPARRINI, *Programmazione delle assunzioni: amministrazioni pubbliche a metà del guado tra vecchie prassi e nuove prospettive*, in *Riv. giur. lav.*, 6, 2021, pp. 41 ss.

³²⁴ R. RUFFINI, M. INGAGGIATI, *Evoluzione dei concorsi pubblici in Italia: la valorizzazione delle competenze*, *cit.*, p. 86 ss. ove vengono riportati i risultati di un'analisi svolta tramite questionari, interviste, *focus group*, *brainstorming*, e siti istituzionali, per comprendere le prassi attuali di Enti locali, Ministeri e altri enti pubblici in tema di processi di acquisizione dei dipendenti pubblici.

³²⁵ N. NIGLIO, *Una pubblica amministrazione in grado di creare valore aggiunto con nuove competenze professionali*, in *Risorse Umane*, 1, 2025, pp. 18 ss.; S. STACCA, *La selezione del personale pubblico al tempo delle tecnologie digitali*, in *aipda.it*, 2019, pp. 1 ss.

risultano essenziali per affrontare le sfide poste dal mutamento tecnologico e normativo.

In tale prospettiva, i futuri concorsi pubblici non dovranno limitarsi a garantire una selezione imparziale e trasparente, ma dovranno anche permettere il raggiungimento dell'obiettivo di individuare e valorizzare candidati in possesso di tali competenze.

È evidente come tale operazione richieda l'applicazione di conoscenze non solo giuridiche, ma che derivino anche da altri campi, quali la scienza dell'organizzazione e la psicologia del lavoro, ma anche la sociologia delle organizzazioni³²⁶, il *public management*, la statistica e, per applicare le nuove tecnologie, l'informatica.

2. I nuovi concorsi.

Dopo aver fornito un quadro sulle criticità – di natura giuridica e non solo – che caratterizzano il sistema dei concorsi pubblici, si proverà a verificare, ora, come il legislatore abbia, negli ultimi anni, cercato di fronteggiarle.

Nei paragrafi che seguono si illustreranno, senza pretese di esaustività, alcune tra le principali novità introdotte di recente in tema di reclutamento³²⁷, cercando al contempo di evidenziarne le criticità. L'analisi non si limiterà a descrivere le innovazioni, ma cercherà di cogliere in che misura esse riescano a conciliare tra loro le esigenze di celerità, efficienza, efficacia ed economicità – proprie del principio di buon andamento – e di imparzialità. Questi ultimi principi – che, come sottolineato, si trovano in un delicato e non ben definito equilibrio tra loro³²⁸ – costituiscono, infatti, importanti parametri per valutare le scelte legislative in materia di reclutamento.

³²⁶ In proposito vedasi F. FRACCHIA, *I fannulloni pubblici e l'irritazione di Brunetta*, cit. che cita la teoria di Luhmann, con riferimento alle organizzazioni burocratiche.

³²⁷ A tal fine, si riprenderà e si amplierà quanto già scritto in F. BENAROIO, *Le ultime novità in tema di reclutamento del personale delle pubbliche amministrazioni*, in *Risorse Umane*, 3, 2024, pp. 59 ss.

³²⁸ A. MARRA, *Nuove dimensioni giuridiche dell'imparzialità*, cit., p. 85.

In particolare, si anticipa che alcuni dei canali di reclutamento introdotti di recente destano preoccupazione, in quanto rischiano di non garantire un'adeguata selezione dei soggetti più capaci. Come sottolineato in dottrina³²⁹, infatti, “solo attraverso meccanismi effettivamente selettivi il sistema amministrativo è in grado di dotarsi del personale migliore”.

Un primo intervento volto a semplificare le procedure concorsuali, ad esempio, è stato introdotto con l'art. 10 del d.l. n. 44/2021, convertito nella l. n. 76/2021³³⁰. La disposizione, con l'esplicito obiettivo di ridurre i tempi di espletamento dei concorsi e in deroga al D.P.R. n. 487/1994 e al D.P.R. n. 272/2004, ha previsto – per procedure dirette al reclutamento di personale non dirigenziale – alcune modalità semplificate di svolgimento delle prove. In particolare, è stato stabilito che queste si articolino in una sola prova scritta e in una prova orale, con possibilità di utilizzo di strumenti informatici e digitali.

Si anticipa, inoltre, che modalità ancora più semplificate sono state previste, successivamente, con l'art. 3-*bis* del d.l. n. 80/2021³³¹, nonché con la deroga introdotta al comma 3-*bis* dell'art. 35*quater* del d.lgs. n. 165/2001. Quest'ultima addirittura consente, fino al 31 dicembre 2026, di bandire concorsi per i profili non apicali, prevedendo esclusivamente lo svolgimento della prova scritta.

Dopo questa ricognizione, si proverà, nell'ultimo paragrafo, a fare un bilancio complessivo, volto a verificare, da un lato, l'efficacia degli strumenti introdotti e, dall'altro, la loro compatibilità con il principio del concorso pubblico.

³²⁹ S. PEDRABISSI, *Il sistema di reclutamento*, cit., p. 770.

³³⁰ G. BOTTINO, *Il reclutamento riformato? riformare non è soltanto semplificare*, cit., p. 87; A. BELLAVISTA, *I reclutamenti pubblici dell'emergenza. C'è del marcio in Danimarca ?*, in *Lav. p.a.*, 2, 2022, p. 240.

³³¹ Per un approfondimento in proposito, vedasi B. CIMINO, *Il completamento del percorso di dequotazione del pubblico concorso*, cit., p. 17 ss.

3. Il D.l. 9 giugno 2021, n. 80, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2021, n. 113: il concorso abbreviato, la selezione da elenchi e le selezioni aggregate ex art. 3-bis.

Il concorso abbreviato e la selezione da elenchi – Sembra opportuno cominciare la trattazione dal d.l. 9 giugno 2021, n. 80, che ha introdotto rilevanti novità. In particolare, accanto alle procedure ordinarie, sono state previste alcune “modalità speciali”³³² di reclutamento del personale, identificate nel “concorso abbreviato” e nella “selezione da elenchi”.

Il primo, previsto dall’art. 1, comma 4, del medesimo decreto, è destinato alle assunzioni a termine e si caratterizza per la previsione di una sola prova scritta, da affiancare alla valutazione dei titoli. Inoltre, l’art. 1, comma 4-*bis*, specifica che l’utilizzo del “concorso abbreviato” non è limitato al reclutamento di personale destinato all’attuazione del PNRR.

La “selezione da elenchi”, disciplinata dai commi 5-9 dello stesso articolo, si fonda, invece, sulla predisposizione, da parte del Dipartimento della Funzione Pubblica, di due elenchi distinti e soggetti ad aggiornamento, nei quali possono iscriversi professionisti, esperti e soggetti con elevata specializzazione, che si candidano per contratti di lavoro subordinato a termine, o per incarichi di collaborazione autonoma³³³. Per l’accesso a tali elenchi, è richiesto un percorso formativo o professionale di rilievo, maturato al di fuori delle amministrazioni pubbliche. Le modalità attuative sono state fissate con il decreto del Dipartimento della Funzione Pubblica del 14 ottobre 2021, recante “Modalità

³³² Sul tema, vedasi G.M. DONATO, *La disciplina in materia di reclutamento per il PNRR*, in G.M. DONATO, M. ROSSI, B. VITIELLO, *Le consulenze e gli incarichi di vertice nella PA. Modalità di reclutamento e sostenibilità. Le novità offerte dal PNRR*, Giuffrè, Milano, 2023, pp. 459 ss.; M. CERBONE, *Il reclutamento del personale negli enti locali*, in A. BOSCATI, A. ZILLI (a cura di), *il reclutamento nella p.a. Dall’emergenza alla nuova normalità, vol II, cit.*, pp. 171 ss.; A. VILLA, *Il reclutamento del personale negli enti locali*, in *Giorn. dir. amm.*, 1, 2022, p. 29; M.D. FERRARA, *Il sistema di reclutamento tramite concorso e le modalità alternative al concorso*, in A. BOSCATI (a cura di), *Il lavoro pubblico*, Maggioli Editore, 2021, p. 219.

³³³ Per un’accurata ricostruzione vedasi B. CIMINO, *op. et loc. ult. cit.*

per l'istituzione degli elenchi dei professionisti e del personale in possesso di un'alta specializzazione per il PNRR”.

Tali previsioni presentano indubbi profili critici, il primo dei quali è senz'altro rappresentato dal fatto che riguardano assunzioni a termine. In relazione a queste ultime, il comma 3 dell'art. 1 prevede, per il personale assunto a tempo determinato ai sensi dei commi 4 e 5, una riserva di posti non superiore al 40 per cento, al fine di valorizzarne l'esperienza professionale maturata.

Un commento che sorge spontaneo è che tali novità, a ben vedere, non appaiono poi così tanto “nuove”: in esse, infatti, riecheggia senza dubbio l'antica tradizione della pubblica amministrazione italiana di generare precariato, questa volta nemmeno giustificata da esigenze di contingentamento di spesa.

Nel caso dei concorsi abbreviati, il paradigma è sempre lo stesso: selezioni semplificate per l'assunzione a termine e successiva stabilizzazione. Con riferimento alla seconda previsione, valgono le medesime considerazioni, ma quantomeno si tratta di soggetti altamente qualificati. Nondimeno, come evidenziato dalla dottrina³³⁴, probabilmente tale strumento non contribuirà a diminuire l'età media dei dipendenti, visto che i *curricula* richiesti sono molto strutturati. Proprio tale aspetto, inoltre, è indicativo di una rinuncia, da parte delle amministrazioni, alla formazione dei propri dipendenti. E ancora, questa previsione contribuirà alla creazione di un precariato “altamente qualificato”, cui affidare compiti anche particolarmente delicati: questo potrebbe creare un malcontento nei neo-dipendenti, suscettibile di incidere sul buon esercizio delle loro funzioni³³⁵.

Le selezioni aggregate ex art. 3-bis – Un'altra novità per le pubbliche amministrazioni – che si candida anch'essa a divenire un canale stabile di accesso al pubblico impiego³³⁶ – è stata introdotta dall'art. 3-*bis* del d.l. n. 80/2021. Tale disposizione consente agli enti locali di organizzare e gestire in

³³⁴ B. CIMINO, *op. ult. cit.*, p. 26.

³³⁵ IBIDEM.

³³⁶ B. CIMINO, *op. ult. cit.*, p. 20; M. P. MONACO, *Dal PNRR al decreto-legge n. 80/2021*, in *Giorn. dir. amm.*, 1, 2022, p. 16; A. VILLA, *op. et loc. ult. cit.*

forma aggregata selezioni uniche finalizzate alla formazione di elenchi di idonei. Da questi ultimi, le pubbliche amministrazioni possono poi attingere, tramite successivo interpello, per assumere nuovi dipendenti, sia con contratti a tempo indeterminato, che determinato e riguardanti diversi profili professionali e categorie, inclusa la dirigenza.

La relativa procedura si articola, dunque, in due fasi e si fonda sulla stipula di accordi tra più enti locali, volti a definire le modalità di svolgimento delle selezioni aggregate. In particolare, le selezioni uniche per la formazione degli elenchi di idonei possono essere gestite congiuntamente dagli enti attraverso varie modalità, tra cui il coordinamento dei rispettivi uffici, la predisposizione di uffici dedicati, avvalendosi di società esterne specializzate, o tramite esternalizzazione.

In presenza di più candidati interessati, poi, all'assunzione tramite interpello, l'ente procede ad effettuare una prova selettiva scritta o orale diretta a formulare una graduatoria di merito – che però, come chiarito dalla giurisprudenza³³⁷, non conserva efficacia nel tempo – sulla base della quale si individua il soggetto da assumere.

L'art. 3-*bis* rappresenta una significativa risorsa per gli enti locali, spesso impegnati nella complessa organizzazione di concorsi tradizionali: la possibilità di “aggregarsi” consente di concentrare le forze e ottimizzare tempi e risorse, predisponendo selezioni comuni che favoriscono una gestione più efficiente del reclutamento.

Al contempo, tale disposizione riconosce agli enti locali un'ampia discrezionalità, sia nella definizione delle modalità organizzative, che nella scelta delle prove per la verifica delle competenze dei candidati. Questo, per certi versi, rappresenta un punto di forza. Tuttavia, nella prassi, le prove selettive propedeutiche alla predisposizione degli elenchi vengono svolte in maniera eccessivamente superficiale.

³³⁷ Sentenza Cons. Stato, 5 giugno 2025, n. 4878.

È proprio questa caratteristica a sollevare dubbi³³⁸ circa la possibilità di considerare tali selezioni come veri e propri concorsi pubblici, tanto che la giurisprudenza amministrativa³³⁹ ha declinato la propria giurisdizione in materia. In particolare, i giudici hanno ritenuto che, nelle procedure in discorso, difetterebbe la comparazione tra i candidati, l'assegnazione di punteggi e l'elaborazione di una graduatoria finale, cosicché non sarebbe possibile considerarle “concorsi pubblici”. La dottrina³⁴⁰ ha criticato tale orientamento, ritenendo che la predisposizione della lista di idonei possa essere intesa come una particolare fase di preselezione. Questa fase non avrebbe, però, il mero scopo di scremare i partecipanti al concorso per ridurre il numero, ma sarebbe volta a verificare preliminarmente le capacità dei candidati, preselezionando solo quelli che abbiano raggiunto una determinata soglia di merito.

Con riferimento a tale aspetto – anche alla luce di quanto osservato in tema di prove preselettive – l'intento del legislatore sembra buono.

Permane, tuttavia, la questione dell'eccessiva semplificazione delle prove, che è ancora più delicata se si considera che l'art. 3-*bis* fa sì che sia possibile esternalizzare la gestione delle procedure selettive volte alla predisposizione degli elenchi di idonei. La lettera della disposizione in discorso, per di più, non è per nulla chiara in merito alla specializzazione che le società esterne devono avere nel reclutamento del personale. Essa, inoltre, non contiene specificazioni sul potere, quantomeno di controllo, che le pubbliche amministrazioni interessate dovrebbero avere in tale fase.

Il rischio connesso a tali procedure sembra essere, pertanto, duplice. Da un lato, vi è la possibilità che il bacino di candidati che possono accedere agli interPELLI sia ridotto arbitrariamente, sulla base di criteri che potenzialmente

³³⁸ Dossier servizio studi di Camera e Senato del 2 agosto 2021 recante “Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionali all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia”.

³³⁹ Tar Lazio, Roma, sez. II bis, 22 gennaio 2024 n. 1215; Tar Lazio, Roma, sez. II bis, 2 novembre 2023 n. 16528.

³⁴⁰ A. MARRA, *Saperi e poteri. I nuovi concorsi pubblici*, in corso di pubblicazione, *cit.*

potrebbero essere poco equi o poco trasparenti, con conseguente compromissione della garanzia di cui all'art. 51 Cost. Dall'altro, vi è la possibilità che le selezioni in parola, oltre a essere eccessivamente superficiali, vengano svolte in modo poco conforme alle esigenze degli enti interessati, in assenza di un controllo da parte di questi.

Dunque, sebbene le procedure in esame presentino degli aspetti positivi – consistenti nel fatto che permettono agli enti locali di “unire le loro forze” nel reperimento di personale – e abbiano, pertanto, avuto numerose applicazioni pratiche³⁴¹, sarebbe meglio sottoporle a maggiori cautele.

Lo strumento *de quo*, infatti, sembra avere un grande potenziale, in quanto risponde all'esigenza di fornire una risposta rapida e coordinata alle difficoltà organizzative dei piccoli Comuni. Tale modello, in altre parole, permette di semplificare l'organizzazione dei concorsi per gli enti che faticano a gestirli.

Semplificazione, tuttavia, non deve significare approssimazione: le selezioni devono essere, comunque, svolte in maniera accurata e secondo le esigenze di reclutamento delle pubbliche amministrazioni coinvolte. Inoltre, queste ultime, anche nel caso di esternalizzazione, devono mantenere e rivendicare un potere di controllo sull'intera procedura concorsuale.

Il caso ASMEL – Un interessante esempio di applicazione pratica dell'art. 3-bis del d.l. n. 80/2021 – che, però, come si vedrà, è stata oggetto di contestazione da parte dell'ANAC³⁴² – è rappresentato dai concorsi gestiti da ASMEL³⁴³, associazione non riconosciuta ex art. 36 cod. civ., che attualmente riunisce ben 4.635 enti locali³⁴⁴.

³⁴¹ A titolo di esempio vedasi M. BERTOLA, *Gestire il ricambio del personale, il caso del Comune di Monza, cit.*, pp. 56 ss.; P. SURIANO, *Criticità ed opportunità nelle recenti innovazioni normative e nel panorama del recruitment della Pubblica Amministrazione*, in *Azienditalia*, 2023, 4, pp. 611 ss.; R. GUIZZARDI, *Le selezioni uniche. L'esperienza della Provincia di Modena*, in *Azienditalia*, 2023, 5, pp. 758 ss.; P. ALDIGERI, *L'esperienza delle selezioni uniche nella provincia di Parma. Il progetto e le prime riflessioni sulla nuova forma di assunzione*, in *Azienditalia*, 10, 2022, 1613 ss.

³⁴² Con delibera ANAC, 20 giugno 2023, n. 289.

³⁴³ Associazione per la Sussidiarietà e la Modernizzazione degli Enti Locali.

³⁴⁴ In proposito, vedasi il sito *Asmel.eu*.

ASMEL non ha scopo di lucro e persegue il fine di “stimolare e sostenere l’innovazione e la valorizzazione del sistema delle istituzioni locali valorizzando i principi di sussidiarietà, autonomia e decentramento, nonché di promuovere negli Enti associati l’efficacia e l’efficienza delle procedure e consentire l’effettivo governo dei processi scaturenti dalle scelte politiche”³⁴⁵.

Nel 2022 alcuni Comuni³⁴⁶ avevano sottoscritto un accordo ex art. 15 l. n. 241/1990 – al quale poi avevano aderito altri enti, tanto che nel 2023 i partecipanti erano ben 457 – per affidare ad ASMEL compiti di gestione e supporto connessi alla formazione di elenchi di idonei ex art. 3-*bis* del d.l. n. 80/2021.

L’attività di ASMEL si era concretizzata nella pubblicazione di bandi per la formazione di elenchi di idonei in relazione a vari profili professionali, cui avevano partecipato ben 60.559 candidati. Le procedure si erano svolte tramite la piattaforma digitale “ASMELab” e avevano portato alla costituzione di elenchi validi per tre anni, utilizzabili dagli enti aderenti attraverso meccanismi di interpello. A fronte dei servizi resi, era stata prevista, però, all’art. 8 dell’accordo, rubricato “oneri”, una “tassa di concorso” a carico dei candidati (pari a 10,33 euro), nonché un contributo economico a carico dei Comuni, pari al 100% dell’importo di una busta paga per le assunzioni a tempo indeterminato e al 75%, nel caso di assunzioni a termine.

Era stata proprio quest’ultima previsione a indurre l’ANAC a esprimersi con delibera n. 289 del 2023, con cui si era ritenuto che l’anzidetto accordo costituisse, in ragione dell’onerosità e della sinallagmaticità delle prestazioni, un contratto a titolo oneroso, integrante, pertanto, un affidamento di appalto di

³⁴⁵ Art. 4, Statuto di ASMEL, in *asmel.eu*

³⁴⁶ Il Comune di Carignano (TO), il Comune di Irsina (MT), il Comune di Lucca Sicula (AG), il Comune di Pianezze (VI), il Comune di Sepino (CB) e la Comunità Montana Alto e Medio Sele (SA).

servizi a favore di ASMEL. Questo era, tuttavia, avvenuto in forma diretta, “in totale disapplicazione” dell’allora vigente d.lgs. n. 50/2016³⁴⁷.

La suddetta delibera aveva, quindi, qualificato l’accordo come un affidamento irregolare, sottolineando come il meccanismo delineato si prestasse a reiterate violazioni in futuro, anche in ragione della durata indeterminata della convenzione e della possibilità di ampliare continuamente i profili oggetto delle selezioni. A seguito di quanto sancito dall’ANAC, ASMEL e i Comuni aderenti avevano modificato l’accordo originario, recependo le osservazioni dell’Autorità con riferimento all’onerosità dei servizi, così che l’associazione potesse continuare a gestire selezioni su larga scala. Negli anni successivi, infatti, ASMEL ha promosso nuovi maxiconcorsi, l’ultimo dei quali è stato concluso quest’anno, arrivando a raccogliere decine di migliaia di candidature.

L’esperienza dei concorsi ASMEL rappresenta, senza dubbio, una delle applicazioni più rilevanti dell’art. 3-*bis* del d.l. n. 80/2021. È, infatti, interessante osservare che a gestire le procedure non sia un ente pubblico, bensì un’associazione privata senza personalità giuridica, quale è ASMEL.

La natura non pubblicistica di tale ente pone un interrogativo riguardante l’effettiva possibilità di controllo da parte delle pubbliche amministrazioni sulle procedure in discorso. I potenziali rischi connessi sono quelli, da un lato, della possibile non corrispondenza tra i profili selezionati e le esigenze delle PP.AA, dall’altro, quello di una menomazione delle garanzie di trasparenza, imparzialità e *par condicio* tra i candidati.

Accanto a tali criticità, però, non si possono trascurare gli aspetti positivi di questi concorsi, che hanno reso il modello attrattivo per numerosi enti locali. La gestione associata delle procedure ha, infatti, consentito di superare i limiti strutturali dei piccoli Comuni, spesso privi di risorse amministrative adeguate a organizzare concorsi complessi.

³⁴⁷ In proposito, l’ANAC aveva citato la giurisprudenza di Cons. Stato, sez. VI, 23 luglio 2008, n. 3642; Cons. Stato, sez. IV, 16 febbraio 2021, n. 1416; Tar Campania, Napoli, sez. VII, 10 maggio 2021, n. 3082.

Nondimeno, permane il rischio – già evidenziato in generale con riferimento all’art. 3-*bis* – che la predisposizione delle liste di idonei avvenga sulla base di prove eccessivamente semplificate, che non abbiano reale capacità selettiva.

Tale problema potrebbe, come anticipato, rivestire una portata ancora maggiore nel caso in cui tali prove siano svolte in maniera del tutto autonoma da parte di soggetti privati, senza possibilità di controllo da parte degli enti.

4. Il D.l. 30 aprile 2022, n. 36: la digitalizzazione dei concorsi, il Portale del Reclutamento e l’art. 35-*quater* del d.lgs. n. 165/2001.

La digitalizzazione dei concorsi, il Portale del Reclutamento – Il d.l. n. 36/2022, convertito dalla legge 29 giugno 2022, n. 79, ha introdotto, tramite l’art. 2, il nuovo art. 35-*ter* del d.lgs. n. 165/2001, che sancisce l’obbligo di utilizzo del Portale unico del reclutamento. Tale strumento, definito come “il luogo dove si realizzerà l’incontro tra la domanda e l’offerta di lavoro pubblico” nonché come “una banca dati dei fabbisogni, delle competenze e dei profili del personale pubblico”³⁴⁸, dev’essere necessariamente utilizzato da parte di tutte le amministrazioni in relazione a ogni procedura finalizzata all’assunzione di personale, sia a tempo determinato, che indeterminato.

Il decreto stabilisce, inoltre, che i componenti delle commissioni esaminatrici siano individuati attraverso il Portale inPA, nel rispetto dei principi di parità di genere e includendo psicologi del lavoro ed esperti di gestione delle risorse umane. Tale disposizione è particolarmente apprezzabile, in quanto rappresenta un passo avanti verso un reclutamento maggiormente attento alla qualità complessiva dei candidati, e non solo alla loro preparazione teorica

A partire dal 2023, il d.l. n. 36/2022 ha previsto che la pubblicazione dei bandi concorsuali avvenga esclusivamente sul Portale inPA e sul sito istituzionale dell’amministrazione che promuove la selezione. Analoga previsione si applica anche al conferimento di incarichi connessi al PNRR e alla

³⁴⁸ Presentazione *Powerpoint* “Il Decreto Reclutamento”, presente sul sito del Dipartimento della funzione pubblica.

nomina dei componenti degli Organismi indipendenti di valutazione (OIV), i quali devono anch'essi transitare attraverso il Portale unico del reclutamento.

Trattasi di un'importante e apprezzabile novità in tema di digitalizzazione delle procedure concorsuali³⁴⁹. Il Portale, infatti, consente di concentrare in un unico luogo virtuale tutte le informazioni e le opportunità di accesso al pubblico impiego, rendendo le procedure più trasparenti, più efficienti e facilmente accessibili ai cittadini.

L'utilizzo degli strumenti digitali contribuisce, inoltre, a veicolare l'immagine di una pubblica amministrazione più moderna e innovativa, elemento che può rivelarsi decisivo per attrarre nuove generazioni di candidati. In questa prospettiva, tuttavia, non è sufficiente il mero ricorso al Portale: è necessario che le amministrazioni predispongano *job description* chiare e mirate, in grado di arrivare ai giovani e ai profili tecnici più qualificati. In tal senso, l'apporto di esperti potrebbe risultare prezioso non solo nelle commissioni esaminatrici, ma anche nelle fasi preliminari, come l'elaborazione dei bandi e la loro diffusione attraverso canali digitali e *social network*, che alcune amministrazioni hanno già sperimentato. Ancora una volta, dunque, la sfida consiste nello sfruttare le potenzialità delle nuove tecnologie, per rinnovare il racconto della pubblica amministrazione, rendendola più attrattiva agli occhi dei futuri dipendenti.

³⁴⁹ Sul tema della digitalizzazione, vedasi B. GAGLIARDI, *Il pubblico concorso come funzione amministrativa*, cit., pp. 193 ss., che tratta della questione del “reclutamento intelligente”, tramite concorsi automatizzati, banche dati e algoritmi curriculari, anche quale strumento per coniugare il *favor participationis* con l'efficienza delle procedure. L'A. tratta anche la questione delle nuove frontiere della digitalizzazione nel reclutamento del personale, che fornisce strumenti utili, già sperimentati nel settore privato, quali la valutazione automatizzata della mimica o delle espressioni del viso, l'erogazione di giochi virtuali in grado di simulare l'ambiente di lavoro (c.d. gamification) per valutare le abilità relazionali, la creatività e la proattività dei candidati. Vedasi, altresì, I. MACRÌ, *Il PNRR italiano per la digitalizzazione e l'innovazione della Pubblica Amministrazione*, in *Azienditalia*, 1, 2022, pp. 38 ss.; S. STACCA, *La selezione del personale pubblico al tempo delle tecnologie digitali*, cit., pp. 1 ss.

L'art. 35-quater del d.lgs. n. 165/2001 – Il decreto in discorso ha introdotto, ancora, con l'art. 3, l'art. 35-*quater* del d.lgs. n. 165/2001. Tale disposizione – applicabile a tutti i bandi successivi all'entrata in vigore del decreto e destinata a rappresentare la disciplina di riferimento per il reclutamento del personale non dirigenziale – è stata definita come “una buona norma” dalla dottrina³⁵⁰. Essa, infatti, è stata apprezzata per la particolare attenzione al contenuto sostanziale delle procedure concorsuali.

Sul punto, giova ribadire quanto già evidenziato in apertura circa la scelta del legislatore di non menzionare, all'art. 35, comma 3, del d.lgs. n. 165/2001, il principio del buon andamento, facendo riferimento ai soli criteri di economicità e celerità, che non lo esauriscono. In questa prospettiva, l'art. 35-*quater* si pone in un'ottica diversa rispetto al quadro originario, poiché richiama espressamente l'efficacia delle procedure concorsuali, ossia la loro adeguatezza a selezionare i candidati più idonei.

La disposizione *de qua*, inoltre, non si limita a riaffermare i principi di imparzialità, efficienza, efficacia e celerità, ma li arricchisce con la previsione di strumenti concreti: il ricorso a tecnologie digitali e sistemi di preselezione, il possibile decentramento territoriale delle prove, la previsione obbligatoria di almeno una prova scritta (anche a contenuto teorico-pratico) e di una prova orale, che deve comprendere l'accertamento della conoscenza di una lingua straniera, eventualmente svolta in videoconferenza.

Particolare rilievo assume, inoltre, il riferimento espresso alla verifica delle competenze, intese come insieme di conoscenze e capacità tecnico-logiche, comportamentali e, per i profili più elevati, anche *manageriali*.

Positiva è anche la valorizzazione del ruolo delle singole amministrazioni nella definizione dei contenuti delle prove, con la possibilità di modellare le tipologie selettive sulle specifiche esigenze dei posti messi a concorso, nonché la previsione che le commissioni possano essere integrate da esperti nella valutazione delle competenze e nella selezione del personale.

³⁵⁰ G. BOTTINO, *Il reclutamento riformato? riformare non è soltanto semplificare*, cit., p. 89 ss.

Nel complesso, l'art. 35-*quater* appare particolarmente apprezzabile e sembra manifestare, almeno nelle intenzioni, un cambio di prospettiva da parte del legislatore.

5. Il D.l. 22 aprile 2023, n. 44, convertito dalla legge 21 giugno 2023, n. 74: il contratto di apprendistato e “la sola prova scritta”.

L'apprendistato – L'art. 3-*ter* del d.l. n. 44/2023, convertito dalla legge n. 74 del 2023, ha introdotto, con efficacia sino al 31 dicembre 2026, una disciplina derogatoria volta a favorire l'ingresso dei giovani nel pubblico impiego.

In particolare, esso ha consentito alle amministrazioni di procedere ad assunzioni mediante contratti di apprendistato a tempo determinato di durata non superiore a trentasei mesi, o di formazione e lavoro. I primi erano stati inizialmente previsti per i soli laureati, mentre i secondi per gli studenti di età inferiore ai ventiquattro anni, che avessero completato gli esami del proprio percorso accademico³⁵¹. La portata della misura è stata, in seguito, estesa con il d.l. n. 25 del 2025, come si vedrà a breve.

La novità è stata introdotta per creare, dunque, un ponte tra il sistema universitario e la pubblica amministrazione³⁵², al fine di dotare quest'ultima delle “competenze necessarie a fornire a cittadini e imprese servizi al passo con i tempi, sempre più efficaci ed efficienti e adeguati alle loro nuove esigenze”.

In questa prospettiva, il reclutamento non è limitato al superamento di una prova scritta, ma prevede anche una prova orale volta a valorizzare competenze logiche, tecniche e relazionali, oltre alla valutazione dei titoli di studio e delle esperienze maturate, in conformità con l'art. 35-*quater* del D.lgs. n. 165/2001.

³⁵¹ Per un'accurata ricostruzione vedasi S. DOTA, A. BULTRINI, A. DI BELLA (a cura di), *Le nuove regole per le assunzioni e lo svolgimento dei concorsi nei comuni e nelle città metropolitane*, in *Anci.it*, p. 16.

³⁵² P. SURIANO, *I contratti di apprendistato e di formazione e lavoro: una nuova modalità per reclutare ed assumere giovani*, in *Azienditalia*, 3, 2024, p. 449.

Le amministrazioni possono, inoltre, stipulare convenzioni con le Università, preferibilmente con quelle presenti sul proprio territorio, così da definire in modo più mirato i criteri di selezione dei giovani candidati³⁵³.

Si tratta, dunque, di uno strumento che appare particolarmente apprezzabile³⁵⁴, in quanto permette di favorire l'ingresso dei giovani nella pubblica amministrazione, rafforzando il legame tra formazione universitaria e mondo del lavoro e offrendo nuove prospettive di rinnovamento del capitale umano nel pubblico.

Non mancano, tuttavia, alcuni profili critici.

In primo luogo, la nozione di "apprendistato" rinvia ad una disciplina di matrice privatistica ben definita, che, però, il legislatore ha dichiarato inapplicabile al settore pubblico. In relazione a quest'ultimo, tuttavia, non è stato predisposto un regime speciale altrettanto puntuale, con il rischio di incertezze applicative³⁵⁵.

Dunque, è possibile notare come, da un lato, l'intento politico di rafforzare l'asse Università-pubblica amministrazione sia certamente apprezzabile e possa contribuire ad attrarre nuove competenze qualificate nel settore pubblico. Per tale ragione, il ricorso a tale strumento andrebbe senz'altro incentivato e sarebbe auspicabile la sua estensione temporale oltre il 31 dicembre 2026. Dall'altro, la scelta di affidarsi ad una normativa non sufficientemente dettagliata rischia di indebolire l'effettiva operatività dell'istituto³⁵⁶: in effetti, le applicazioni pratiche sono ancora molto scarse³⁵⁷.

³⁵³ Per un approfondimento in merito alle convenzioni con le Università, vedasi P. SURIANO, *op. ult. cit.*, p. 453.

³⁵⁴ Di questa opinione anche P. ZANGRILLO, *L'urto dei neolaureati apprendisti per svecchiare la pubblica amministrazione*, in *Il Secolo XIX*, 28 dicembre 2023, p. 8.

³⁵⁵ C. CICCODICOLA, *I contratti di apprendistato e di formazione e lavoro nella P.A.*, in *Giorn. dir. amm.*, 3, 2024, p. 348.

³⁵⁶ IBIDEM.

³⁵⁷ In proposito, vedasi M. COLOMBO, M. TIRABOSCHI, *Apprendistato e lavoro pubblico: un'occasione persa per colpa delle singole amministrazioni o per errori di progettazione dello "strumento" da parte del centro?*, in *Bollettino ADAPT*, 17 febbraio 2025, n. 7; M. COLOMBO, G. PAPINI, M. TIRABOSCHI, *Contratto di apprendistato e*

La “sola prova scritta” – Come anticipato in premessa, un’altra novità, anch’essa transitoria, è stata introdotta dall’art. 1-*bis* del d.l. n. 44/2023, che ha novellato l’art. 35-*quater* del d.lgs. n. 165/2001, inserendovi il comma 3-*bis*. Tale disposizione ha previsto – sempre con riferimento al periodo che si concluderà il 31 dicembre 2026 – che, per i concorsi pubblici relativi a profili non apicali e non dirigenziali, i bandi possano limitarsi alla previsione della sola prova scritta, con conseguente facoltà di omettere la prova orale.

Se, da un lato, tale disposizione risponde all’esigenza – già menzionata – di accelerare lo svolgimento delle procedure concorsuali e non sembra porre particolari problemi sul piano dell’imparzialità, dall’altro essa suscita, ancora una volta, perplessità quanto all’idoneità a garantire la selezione dei candidati maggiormente meritevoli. La riduzione dell’intero *iter* valutativo ad un’unica prova rischia, infatti, di appiattire le modalità di accertamento dei requisiti, limitando la capacità dell’amministrazione di individuare le attitudini e le competenze effettivamente più adeguate rispetto ai profili richiesti.

In proposito, è possibile ricordare come in dottrina³⁵⁸ sia stato osservato che negli ultimi anni si è avuta una significativa trasformazione del modello concorsuale. Si è passati, infatti, dalla tendenza a “concorsualizzare” la fase preselettiva, ad una progressiva riduzione dell’intera procedura alla sola fase di selezione automatizzata, con un conseguente depotenziamento della prova scritta. Tale evoluzione è stata determinata dall’urgenza di soddisfare rapidamente il crescente fabbisogno di personale pubblico, dopo un lungo periodo di blocco del *turn over*. Questo ha indotto il legislatore a prevedere strumenti che permettessero alle amministrazioni di abbreviare le tempistiche dei concorsi, dapprima riducendo le prove scritte da due ad una, poi ammettendo

pubbliche amministrazioni: una sperimentazione che non decolla, Working Paper ADAPT, 1, 2025, ove viene specificato che, nel 2024, i contratti di apprendistato stipulati dalle pubbliche amministrazioni sono stati appena 95; A. NADDEO, *Contratto di apprendistato nella PA: un’occasione persa?*, in Rubrica “Le persone al centro. La strada maestra per innovare la PA”, 14 febbraio 2025.

³⁵⁸ B. CIMINO, *Il contenzioso sulle prove preselettive nei concorsi pubblici*, cit., p. 586.

che l'unica prova potesse consistere in quesiti a risposta multipla o aperta, fino a giungere a rendere addirittura facoltativo lo svolgimento del colloquio orale.

Lo scorrimento delle graduatorie e la riserva per il servizio civile universale

– Con riferimento alle ulteriori novità introdotte, il d.l. n. 44/2023 aveva inizialmente previsto una disciplina molto restrittiva in materia di scorrimento delle graduatorie. In particolare, ne aveva consentito l'utilizzo entro il limite del 20% dei posti messi a concorso e l'aveva subordinato, per di più, alla cessazione dei vincitori già assunti. Tale impostazione è stata successivamente oggetto di un intervento correttivo, introdotto con l'art. 28 del d.l. n. 75/2023, che ha mitigato la rigidità della previsione originaria, per adattarla alle esigenze degli enti di piccole e medie dimensioni³⁵⁹, che spesso bandiscono concorsi per anche solo un posto: questo avrebbe, di fatto, impedito loro di attingere dalle graduatorie.

Sempre il d.l. n. 44/2023 ha introdotto ulteriori meccanismi di riserva nei concorsi pubblici. In particolare, l'art. 1, comma 9-bis, ha previsto che il 15% dei posti messi a bando sia destinato agli operatori volontari che abbiano portato a termine, senza demerito, il servizio civile universale.

Trattasi, nuovamente, di un'importante deroga al principio del concorso pubblico: più che una quota di riserva, sarebbe stata apprezzabile la qualificazione di tale esperienza quale titolo preferenziale, a parità di punteggio con altri candidati, per l'accesso nella pubblica amministrazione presso cui è stato svolto. In questo modo, si valorizzerebbero, comunque, le competenze acquisite durante il servizio civile universale, senza introdurre l'ennesima quota di riserva.

³⁵⁹ Questo anche sulla base della segnalazione di ANCI-UPI-Conferenza delle Regioni disponibile al seguente link: www.anci.it/wp-content/uploads/2023.06.13_Nota-Graduatorie-Concorsi-dl-44_23.pdf.

6. Le recenti modifiche apportate dal D.P.R. 16 giugno 2023, n. 82 al D.P.R. 9 maggio 1994, n. 487.

Il D.P.R. n. 82/2023 ha introdotto modifiche al D.P.R. n. 487/1994 in materia di svolgimento dei concorsi pubblici³⁶⁰, alcune delle quali meritano particolare attenzione.

Anzitutto, è stato stabilito che i bandi debbano essere pubblicati esclusivamente sul Portale Unico del Reclutamento (InPA), con un termine per la presentazione delle domande compreso tra dieci e trenta giorni. Viene così meno l'obbligo di pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, con un indubbio effetto di accelerazione delle tempistiche procedurali. Anche la presentazione delle candidature e le successive comunicazioni relative al concorso devono transitare attraverso il Portale InPA, che diventa dunque lo strumento esclusivo di gestione informatica dell'intero iter.

Quanto alle modalità di accesso, l'art. 1 individua tre tipologie selettive tra le quali le amministrazioni sono tenute ad operare la propria scelta: concorso per esami, concorso per titoli ed esami, corso-concorso. Ne consegue che non è più consentito bandire concorsi per soli titoli, neppure con riferimento al reclutamento di personale a tempo determinato³⁶¹. La soppressione di tale possibilità appare senz'altro apprezzabile: il mero possesso di titoli, infatti, non costituisce parametro sufficiente per valutare le effettive competenze dei candidati, né la loro attitudine a svolgere le funzioni proprie del pubblico impiego. L'eliminazione del concorso basato unicamente su titoli rafforza, pertanto, la funzione selettiva del concorso pubblico, assicurando che l'accesso avvenga attraverso procedure idonee a verificare in concreto conoscenze e capacità professionali.

Il comma 3 dello stesso articolo ribadisce, inoltre, che lo svolgimento del concorso deve avvenire secondo modalità idonee a garantire imparzialità,

³⁶⁰ Per un'accurata ricostruzione vedasi S. DOTA, A. BULTRINI, A. DI BELLA (a cura di), *op. ult. cit.*, p. 6 ss.; M. MAGRI, *Il nuovo regolamento sull'accesso agli impieghi pubblici*, *cit.*, p. 212 ss.

³⁶¹ Quaderno operativo n. 45 di Anci, su *Anci.it*, p. 7.

efficienza, efficacia rispetto al fabbisogno dell'amministrazione e celerità di espletamento, anche mediante il ricorso a sistemi automatizzati, finalizzati sia a realizzare forme di preselezione, sia a consentire lo svolgimento di prove decentrate su base territoriale.

Come accennato, sembra particolarmente apprezzabile il riferimento – introdotto con il DPR n. 82/2023 – al criterio dell'efficacia, in linea con quanto già previsto dall'art. 35-*quater* del d.lgs. n. 165/2001. Questo sembra indicare, almeno sulla carta, una crescente sensibilità per la qualità sostanziale delle procedure concorsuali, che non devono essere solo celeri, ma anche idonee a individuare i migliori candidati in relazione alle esigenze delle pubbliche amministrazioni.

Per quanto concerne le prove orali, l'art. 7, comma 3, prevede che esse si tengano in un'aula aperta al pubblico, di capienza tale da assicurare la massima partecipazione. Qualora ciò non sia possibile, è ammesso lo svolgimento in videoconferenza, purché vengano adottate soluzioni tecniche idonee ad assicurare l'identificazione dei candidati, la regolarità e l'integrità della prova, la sicurezza e tracciabilità delle comunicazioni, nonché il rispetto della normativa in materia di protezione dei dati personali. In ogni caso, deve essere garantita la pubblicità della prova attraverso strumenti digitali.

In relazione alle prove scritte, l'art. 13, comma 2, stabilisce che gli elaborati siano redatti in modalità digitale mediante la strumentazione messa a disposizione dalla commissione. È altresì previsto che, in caso di malfunzionamenti tecnici che impediscano o ritardino lo svolgimento della prova, venga concesso ai candidati un tempo aggiuntivo pari alla durata del disservizio. La norma precisa, inoltre, che il documento salvato non deve essere modificabile e che tutti i dispositivi forniti per la prova debbano essere disabilitati alla connessione internet.

Dalla formulazione della disposizione emerge, pertanto, che le prove scritte debbano necessariamente svolgersi in presenza e in formato digitale, con l'utilizzo esclusivo degli strumenti predisposti dalla commissione³⁶².

7. Il D.l. 15 marzo 2025, n. 25 (c.d. Decreto PA 2025).

Il d.l. 15 marzo 2025, n. 25, convertito con modificazioni, ha introdotto numerose novità in materia di concorsi pubblici³⁶³, dedicandovi l'intero il titolo I. Quest'ultimo è a sua volta suddiviso in tre capi, riguardanti il reclutamento dei giovani (capo I) e di particolari categorie di personale nella pubblica amministrazione (capo III), nonché lo svolgimento delle procedure concorsuali (capo II).

Di particolare rilievo, per quanto concerne l'oggetto della presente ricerca, sembrano essere le novità poste dagli artt. 3 e 4.

L'art. 3 ha inciso su vari aspetti del d.lgs. n. 165/2001, prevedendo l'introduzione di un concorso unico, gestito dal Dipartimento della funzione pubblica, per l'accesso alla qualifica dirigenziale di seconda fascia, in aggiunta al concorso bandito dalle singole amministrazioni e al corso-concorso della Scuola nazionale dell'amministrazione. L'introduzione di un concorso unico nazionale segna senza dubbio una novità di rilievo, ma, come evidenziato in dottrina³⁶⁴, lascia aperti numerosi interrogativi applicativi e interpretativi.

È stato evidenziato³⁶⁵, infatti, che affinché questa innovazione possa tradursi in una reale modernizzazione del reclutamento, non basta il dato normativo: occorrerà, infatti, investire sul rafforzamento della cultura organizzativa e della capacità amministrativa delle strutture coinvolte. Rimangono irrisolti, ad esempio, i profili di raccordo con i sistemi di valutazione della *performance* e

³⁶² S. DOTA, A. BULTRINI, A. DI BELLA (a cura di), *op. ult. cit.*, p. 10.

³⁶³ Per una attenta ricostruzione, vedasi B. ZOINA, *Le norme sul pubblico impiego*, in *Giorn. dir. amm.*, 4, 2025, pp. 447 ss.; G. PAPINI, *Le principali novità del Decreto PA*, in *Bollettino ADAPT*, 12 maggio 2025, n. 18.

³⁶⁴ B. ZOINA, *Le norme sul pubblico impiego*, *cit.*, p. 449.

³⁶⁵ IBIDEM.

con i percorsi di formazione *manageriale*, aspetti essenziali, se si intende trasformare la selezione in effettiva capacità amministrativa.

La norma interviene, inoltre, sull'istituto della mobilità, imponendo – a partire dal 2026 – che almeno il 15% delle facoltà assunzionali sia destinato a tali procedure, pena la riduzione delle stesse nell'anno successivo. Si tratta di un tentativo di responsabilizzare maggiormente le amministrazioni, riducendo l'uso improprio della mobilità come strumento surrogatorio dei concorsi, e rafforzando la programmazione delle politiche assunzionali. Questa previsione rappresenta un superamento del precedente vincolo, che subordinava l'intera capacità assunzionale al previo esperimento della mobilità. La fissazione di una quota minima del 15% costituisce, dunque, un correttivo più flessibile, che può essere comunque superato, qualora l'amministrazione scelga volontariamente di ampliare il ricorso a tale strumento³⁶⁶.

L'art. 4, rubricato "Misure urgenti in materia di reclutamento", riafferma, con norma di interpretazione autentica, il principio per cui il concorso pubblico costituisce la modalità ordinaria e prioritaria di accesso al pubblico impiego, sancendo l'obbligo per le amministrazioni di procedere all'assunzione di tutti i vincitori prima di bandire nuove selezioni. Contestualmente, però, la disposizione introduce, al comma 9, la possibilità di utilizzare integralmente le graduatorie degli idonei relative agli anni 2024 e 2025, derogando al limite del 20% fissato dall'art. 35, comma 5-ter, del d.lgs. n. 165/2001. L'art. 3, comma 1, lett. d), al punto 3.3. permette, inoltre, l'utilizzo di graduatorie di altre amministrazioni mediante appositi accordi. È chiaro che tali disposizioni, che consentono un ricorso così ampio allo strumento dello scorrimento, sono senz'altro criticabili, in quanto rischiano di cristallizzare graduatorie obsolete e poco aderenti alle mutate esigenze amministrative³⁶⁷.

³⁶⁶ IBIDEM, p. 452.

³⁶⁷ Sul tema, vedasi S. DE GÖTZEN, *Il principio del pubblico concorso ed eccezioni alla regola per motivi di pubblico interesse. Concorsi riservati e utilizzo di graduatorie esistenti, cit., passim.*

Come osservato dalla dottrina³⁶⁸, infatti, se, da un lato, queste modifiche, accolte positivamente da molti enti territoriali, mirano a evitare la dispersione di risorse umane già selezionate e a rispondere con maggiore flessibilità alla crescente carenza di organico, dall'altro sembrano porsi in un contesto privo di un disegno organico e di una pianificazione strategica del capitale umano.

È senz'altro apprezzabile, invece, la norma di interpretazione autentica di cui all'art. 4, comma 1, che chiarisce che le amministrazioni statali, comprese quelle ad ordinamento autonomo, non sono tenute a motivare la scelta di bandire nuovi concorsi in luogo dello scorrimento.

E ancora, l'art. 8, comma 3-ter, del D.l. n. 25/2025 modificando l'art. 3, comma 1, D.L. n. 44/2023, estende alle regioni, alle province, ai comuni e alle città metropolitane la possibilità – prima prevista solo per le unioni di Comuni – di stabilizzare il personale non dirigenziale con almeno 36 mesi di servizio anche non continuativi, negli ultimi otto anni presso l'amministrazione che procede all'assunzione e che sia stato assunto a tempo determinato, a seguito di procedure concorsuali³⁶⁹.

Come evidenziato dalla dottrina³⁷⁰, la disposizione *de qua* appare ispirata dall'intento di garantire una certa “continuità amministrativa”, ma rischia, al tempo stesso, di consolidare logiche di precariato, utilizzando contratti flessibili per sopperire a fabbisogni che hanno, invece, natura strutturale.

Infine, il decreto contiene misure dirette a favorire l'occupazione giovanile, estendendo – in continuità con il d.l. n. 44/2023 – la possibilità di ricorrere al contratto di apprendistato non solo per i laureati, ma anche per diplomati provenienti dagli ITS Academy, con inquadramento nell'area dei funzionari. È altresì prevista la possibilità per gli enti locali di stipulare protocolli di intesa con il Dipartimento della funzione pubblica, al fine di favorire la formazione universitaria dei giovani assunti attraverso il progetto “PA 110 e lode”.

³⁶⁸ B. ZOINA, *Le norme sul pubblico impiego*, cit., p. 449.

³⁶⁹ In proposito, vedasi A. VILLA, *Le novità in tema di enti locali*, in *Giorn. dir. amm.*, 4, 2025, p. 457.

³⁷⁰ B. ZOINA, *Le norme sul pubblico impiego*, cit., p. 451.

Trattasi di disposizioni che sarebbero senz'altro apprezzabili, se l'istituto dell'apprendistato non avesse natura temporanea e fosse realmente utilizzato dalle pubbliche amministrazioni.

In conclusione, sembra di poter affermare che il c.d. Decreto PA 2025 si muove lungo un doppio binario: da un lato riafferma principi fondamentali, quali la centralità del concorso e la necessità di garantire una gestione più responsabile della mobilità; dall'altro introduce altre disposizioni che costituiscono delle deroghe al suddetto principio, per esempio quelle in tema di stabilizzazione e scorrimento delle graduatorie.

E ancora, le novità introdotte hanno ampliato la possibilità di utilizzare i contratti di apprendistato per i giovani, senza, però, risolvere le criticità che ne hanno comportato un ridotto utilizzo.

8. Una riflessione sulle novità legislative introdotte post Covid-19: “l’eterno ritorno dell’uguale”.

Dalla rassegna sin qui condotta emerge con chiarezza come le innovazioni in materia di reclutamento siano particolarmente numerose.

Alcune di esse – tra le quali meritano certamente menzione l'istituzione del Portale Unico del Reclutamento (InPA), il contratto di apprendistato per i giovani e l'art. 35-*quater* – appaiono, almeno sulla carta, indubbiamente positive. Altre – come, ad esempio, gli strumenti, introdotti con il d.l. n. 80/2021 e il d.l. n. 44/2023 – volti ad assicurare modalità di reclutamento più snelle e rapide e che consentono di immettere nelle PA nuovo precariato, necessitano di qualche riflessione.

Queste scelte legislative rispondono a un'esigenza evidente: quella di garantire, dopo anni di prolungato blocco del *turn over*, una tempestiva copertura del fabbisogno di personale³⁷¹. Tuttavia, non può non rilevarsi come tali interventi si siano concentrati quasi esclusivamente sul piano quantitativo,

³⁷¹ B. CIMINO, *Il completamento del percorso di dequotazione del pubblico concorso*, cit., p. 24.

trascurando l'altrettanto decisivo profilo qualitativo del capitale umano. Quest'ultimo, come sottolineato, attiene non soltanto all'accertamento delle conoscenze teoriche, ma anche alla valutazione delle competenze operative e delle cosiddette *soft skills*.

In altri termini, l'impressione complessiva è che il legislatore degli ultimi anni abbia prevalentemente inteso predisporre rimedi di natura temporanea ed emergenziale, volti a contenere le criticità esistenti, senza affrontarle in maniera strutturale. E ancora, gli interventi recenti sembrano aver mantenuto un carattere essenzialmente settoriale e disorganico, orientato prevalentemente a semplificare le prove concorsuali e ad accelerarne i tempi di svolgimento, modernizzandole solo attraverso l'impiego di strumenti informatici e digitali³⁷².

Non sembra, dunque, che gli strumenti sinora adottati possano costituire una risposta duratura. Al contrario, se le modalità straordinarie introdotte negli ultimi anni dovessero diventare canali stabili di accesso al pubblico impiego, non si potrebbe escludere il rischio di effetti controproducenti: anziché rafforzare l'apparato amministrativo, l'eccessiva semplificazione delle procedure potrebbe determinarne un indebolimento³⁷³, in ragione di una selezione inidonea a cogliere le reali caratteristiche dei candidati.

In una prospettiva di medio-lungo termine, appare, pertanto, auspicabile una riforma organica dei modelli di reclutamento, che permetta di prendere in maggiore considerazione la qualità dei candidati selezionati, così da contribuire al superamento delle criticità strutturali che affliggono l'amministrazione³⁷⁴.

³⁷² G. BOTTINO, *Il reclutamento riformato? riformare non è soltanto semplificare*, cit., p. 89.

³⁷³ B. CIMINO, *op. et loc. ult. cit.*; in questo senso, anche L. CARBONARA, C. CATALDI, C. CICCODICOLA, C. LACAVA, L. SALTARI, *Pandemia e assunzioni nelle pubbliche amministrazioni*, cit., p. 36.

³⁷⁴ A. VILLA, *Le novità in tema di enti locali*, cit., p. 461; L. FIORENTINO, *Funzionamento delle amministrazioni e reclutamento del personale*, cit., pp.129 ss.; B. CIMINO, *op. ult. cit.*, p. 25; D. BEVILACQUA, L. CARBONARA, H. CAROLI CASAVOLA, B. CAROTTI, S. CASSESE, C. CICCODICOLA, M. GNES, C. LACAVA, G. MELIS, C. RAMOTTI, G. SGUEO, F. SPANICCIATI, *Il Reclutamento: Le Buone Pratiche*, cit., p. 1231.

In tale contesto, meritano una particolare attenzione i già richiamati articoli 35-*quater* del d.lgs. n. 165/2001 e 1 del D.P.R. n. 487/1994, come novellato dal D.P.R. n. 82/2023. Per la prima volta, infatti, il legislatore sembra porre l'accento non soltanto sulla celerità delle procedure, ma anche sull'“efficacia” delle stesse, ossia sulla loro idoneità a selezionare i candidati più adeguati alle esigenze organizzative delle amministrazioni. Si tratta di un segnale che può essere letto quale indice di un mutamento di prospettiva, in cui il principio del buon andamento trova un ancoraggio più concreto nelle modalità di accesso al pubblico impiego. Tuttavia, affinché tale potenziale innovativo non resti confinato a un piano meramente programmatico, è necessario che tali disposizioni vengano inserite in un quadro organico e coerente di riforma dei modelli di reclutamento, e non si disperdano – come accaduto in passato – all'interno di interventi settoriali ed emergenziali.

L'auspicata riforma, tuttavia, richiede investimenti costanti e politiche coerenti di lungo periodo, difficili da realizzare in un contesto segnato da persistenti carenze di organico e da esigenze di reclutamento immediato. In questo quadro, era effettivamente arduo ipotizzare che si potesse procedere, sin da subito, a un reclutamento insieme rapido ed efficace.

E, infatti, sembra che, rispetto al passato, sia cambiato ben poco: lo dimostra, da ultimo, il d.l. n. 25/2025. Come si è visto, quest'ultimo, pur riaffermando solennemente – e, forse, sovrabbondantemente – che il concorso è la modalità ordinaria e prioritaria di accesso al pubblico impiego, introduce contestualmente significative deroghe a tale principio. Il riferimento è, per esempio, all'eliminazione dei limiti allo scorrimento delle graduatorie e alla previsione dell'ennesimo intervento di stabilizzazione del personale precario.

Questo dimostra, ancora una volta, come nella pubblica amministrazione si riproponga ciclicamente una medesima dinamica: all'affermazione, sul piano dei principi, della regola del concorso quale strumento di accesso ordinario, segue puntualmente la proliferazione di eccezioni che ne attenuano la portata applicativa. Tale “eterno ritorno dell'uguale” mette in luce la perdurante

difficoltà di mantenere un equilibrio stabile³⁷⁵ tra il principio di imparzialità – inteso, innanzitutto, come divieto di favoritismi e di disparità di trattamento, e quindi come esigenza di garantire apertura, trasparenza e competitività delle procedure – e il principio di buon andamento, che impone risposte efficaci ed efficienti in relazione ai bisogni organizzativi. La tensione tra tali principi, lungi dall'essere superata, continua a riflettersi direttamente sulla concreta attuazione del concorso pubblico, oscillante tra proclamazioni di principio e deroghe di fatto.

³⁷⁵ A. MARRA, *Nuove dimensioni giuridiche dell'imparzialità*, cit., p. 85.

SEZIONE III – CENNI DI COMPARAZIONE CON LA DISCIPLINA FRANCESE ED EUROPEA.

1. Oggetto e finalità della comparazione. – 2. Le origini del concorso pubblico in Francia. – 3. Le criticità del sistema di reclutamento francese. – 4. Le riforme più recenti in Francia. – 5. Brevi cenni sul reclutamento nelle istituzioni dell'Unione europea: EPSO (*European Personnel Selection Office*). – 6. La Risoluzione del Parlamento europeo sulla cattiva gestione organizzativa dei concorsi di EPSO – 7. Alcuni spunti per la normativa nazionale.

1. Oggetto e finalità della comparazione.

Nei capitoli precedenti si è tentato di ricostruire l'origine e l'evoluzione del principio del concorso pubblico nell'ordinamento italiano, evidenziandone la funzione di garanzia del buon andamento e dell'imparzialità, nonché la natura procedimentale. È emerso come alla continua proclamazione, sul piano dei principi, del concorso quale strumento di accesso ordinario ai pubblici uffici, sia seguita puntualmente la proliferazione di eccezioni e deroghe – quali stabilizzazioni, scorrimenti di graduatorie, procedure di mobilità – che ne hanno attenuato la portata applicativa. Tale circolo vizioso, emerso anche nelle riforme più recenti, è stato ricondotto alla perdurante tensione tra i principi di imparzialità e di buon andamento e ha mostrato come l'istituto presenti limiti strutturali, che ne compromettono l'effettività. Si è ragionato, pertanto, sulla necessità una riforma organica dei modelli di reclutamento. A tal fine, la comparazione con altri ordinamenti – e, in particolare, quelli di matrice europea, ove il concorso pubblico rappresenta un principio comune – appare uno strumento privilegiato per verificare se, e in che misura, soluzioni maturate in contesti diversi possano offrire spunti utili per superare le criticità riscontrate, con l'obiettivo finale di far evolvere il sistema nazionale³⁷⁶.

³⁷⁶ In proposito, vedasi Y. MÉNY, *Sistemi amministrativi e sistemi politici in Europa*, in *La convergenza dei diritti amministrativi in Europa*, Atti dell'incontro di studio svoltosi a

In tal senso, l'analisi si soffermerà, innanzitutto, sull'ordinamento francese e, successivamente, sul sistema di reclutamento adottato nelle istituzioni dell'Unione europea. La scelta non è casuale: il modello francese rappresenta, infatti, il principale termine di paragone per il diritto amministrativo italiano, per la comune matrice storica e per la persistente influenza esercitata dalla cultura giuridica d'Oltralpe sul nostro sistema giuridico. Inoltre, tanto in Francia quanto in Italia, il concorso pubblico costituisce – pur con differenti modalità applicative – il metodo ordinario e prevalente di accesso ai pubblici uffici.

Più in generale, il reclutamento del personale nelle amministrazioni pubbliche è regolato, in tutti gli ordinamenti europei, da principi comuni, sebbene con differenze di ordine quantitativo e procedurale³⁷⁷. Come si è visto nel primo capitolo, infatti, le origini di tali sistemi sono le medesime: esse sono state rintracciate da taluni nel diritto canonico, e in particolare nelle disposizioni del Concilio di Trento relative alla nomina dei vescovi e all'attribuzione dei benefici ecclesiastici, mentre altri autori hanno piuttosto richiamato l'esperienza millenaria cinese del c.d. *Keju*. In particolare, il concorso si è progressivamente posto come strumento per evitare i favoritismi, consacrato dagli studi di Tocqueville, Weber e Schumpeter e accolto, con tratti comuni, sia nell'ordinamento italiano che in quello francese³⁷⁸.

Ne consegue che il sistema francese è particolarmente adatto a una comparazione con quello italiano e consente, con le dovute cautele, di ragionare sulla possibilità di importare da Oltralpe qualche modello di reclutamento particolarmente efficace.

Roma-Palazzo Spada, 13 giugno 2000, Milano, 2002, p. 60, ove viene osservato come l'Italia spesso si ricerchino modelli esterni da utilizzare per le riforme amministrative.

³⁷⁷ R. CAVALLO PERIN, B. GAGLIARDI, *La liberté de circulation des travailleurs dans l'union européenne: les modèles italien et français de recrutement dans la fonction publique*, in *Droits du travail et des fonctions publiques: unité du droit?*, cit., p. 169.

³⁷⁸ R. CAVALLO PERIN, B. GAGLIARDI, *op. ult. cit.*, p. 170, ove si richiamano le opere di A. DE TOCQUEVILLE, *Discours prononcé à la Chambre des Députés*, in *Etudes économiques, politiques et littéraires*, New York, Lenox Hill Pub., 1970, pp. 384 ss.; M. WEBER, *Economia e società*, Milano, Edizioni di Comunità, 1980, vol. IV, pp. 147 ss.; J. A. SCHUMPETER, *Capitalismo, socialismo e democrazia*, Milano, Edizioni di Comunità, 1955, pp. 274 ss.

Per perseguire il medesimo scopo, pare utile studiare altresì le modalità di acquisizione del personale nelle istituzioni europee, che si basano a loro volta – salve alcune eccezioni riguardanti posizioni di vertice – sul concorso pubblico e offrono, come si vedrà, alcune soluzioni interessanti. Trattasi, infatti, di un contesto peculiare, caratterizzato dall’assenza di una tradizione statutale unitaria, in cui i concorsi pubblici sono organizzati, come si vedrà, dall’Ufficio europeo di selezione del personale (EPSO). Tale ambito – in cui le procedure sono centralizzate – costituisce un laboratorio di soluzioni particolarmente interessanti da studiare nell’ottica di una possibile riforma sul piano nazionale.

2. Le origini del concorso pubblico in Francia.

Dall’Ancien Régime al Secondo Impero – Per cominciare a trattare il sistema francese, pare opportuno introdurre alcuni riferimenti storici che permettano di comprendere come il principio del concorso pubblico si sia affermato in Francia.

In particolare, come si è tentato di fare con riferimento all’Italia, occorre fare un salto nel tempo e riportarsi, in questo caso, agli anni dell’*Ancien Régime*, per notare come già allora esistessero – seppur limitatamente ad alcuni corpi tecnici e militari – dei sistemi d’esame per l’accesso alla *fonction publique*³⁷⁹. Si trattava, tuttavia, di ipotesi isolate, in quanto – come ben noto – quel periodo era caratterizzato da un radicato sistema di favoritismi.

³⁷⁹ D. JULIA, *Sélection des élites et égalité des citoyens. Les procédures d’examen et de concours de l’Ancien Régime à l’Empire*, in *Mélanges de l’école française de Rome. Italie et Méditerranée*, 1989, pp. 339 ss.; P. SANDRAN, *Le régime juridique des concours de la fonction publique*, Thèse pour le doctorat en droit, mars 1972, V ss.; con riferimento al termine “*fonction publique*”, vedasi R. CAVALLO PERIN, *Verso una professionalità e cultura comune ai funzionari pubblici in Europa*, in R. CAVALLO PERIN, B. GAGLIARDI, *Libro Bianco sull’avvenire dei funzionari pubblici per la Francia di domani*, Napoli, Jovene, 2011, XI ss., ove viene specificato che tale espressione francese non trova piena corrispondenza nella sua traduzione italiana. Inoltre, sulla *fonction publique* francese vedasi F. COLIN, *Droit de la fonction publique*, Paris, Lextenso, 2025; E. AUBIN-KANEZUKA, *Droit de la fonction publique*, LGDJ, Paris, 2023; A. TAILLEFAIT, *Droit de la fonction publique*, Paris, Dalloz, IX ed., 2022; F. MELLERAY, *Droit de la fonction publique*, Paris, Economica, V ed., 2020.

A quelle prassi si opposero con forza gli illuministi, che auspicarono la diffusione del concorso pubblico quale principio di organizzazione che permettesse di evitare le venalità degli uffici e i privilegi di nascita, garantendo a tutti la possibilità di accedere ai pubblici uffici sulla base del solo merito³⁸⁰.

Tali ideali animarono anche i fautori della Rivoluzione francese, tanto che numerosi *Cahiers de doléances* reclamarono proprio l'abolizione dei favoritismi e auspicarono l'introduzione di un sistema di concorsi per esami che, solo occasionalmente adottato in precedenza, era reputato più rigoroso³⁸¹.

Un primo passo si ebbe con l'adozione dell'articolo 6 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 26 agosto 1789, che sancì il principio di pari ammissibilità agli impieghi pubblici, stabilendo che "*tous les citoyens sont également admissibles à toutes les dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et talents*".

Come si è visto, quegli stessi ideali di selezione meritocratica, che avevano ispirato le esperienze rivoluzionarie e riformiste d'Oltralpe, si erano poi progressivamente diffusi anche nell'ordinamento italiano, anche grazie all'opera di alcuni pensatori, quali Vincenzo Russo e Luigi Martini. Tuttavia, come in Italia – ove il principio di eguale accesso fu sancito, come si è visto, all'art. 24 dello Statuto Albertino – nemmeno in Francia l'affermazione di cui all'art. 6 si tradusse immediatamente nell'applicazione del concorso pubblico quale principio generale per l'accesso ai pubblici uffici.

Quest'ultimo, infatti, rimase dissociato dal concetto di uguaglianza, almeno fino al XIX secolo³⁸², quando cominciò a essere percepito come uno strumento

³⁸⁰ VOLTAIRE, *Venalité*, in *Dictionnaire philosophique*, Oeuvres complètes, Paris, Aux bureaux du siècle, 1867, p. 668.

³⁸¹ R. MEDDA, *Il concorso pubblico tra eguaglianza di diritto e diseguaglianze di fatto*, cit., p. 733-734; M. SILBERT, *Le concours comme mode juridique de recrutement de la fonction publique*, Thèse de doctorat, Paris, éd. Arthur Rousseau, 1912, p. 23; vedasi altresì G. MARCOU, *L'accès aux emplois publics*, Paris, LGDJ, 2014, p. 6.

³⁸² A. FOUBERT, *Droit de l'emploi public*, Paris, Presses Universitaires de France/Humensis, 2020, p. 16; F. EDEL, *Deux siècles de principe d'égalité admissibilité aux emplois publics*, in *Revue française d'administration publique*, 142, 2012, p. 341, ove l'autore ripercorre la storia del principio di pari ammissibilità agli impieghi pubblici, dal 1789 ad oggi.

di garanzia della stessa. Prima di allora, l'art. 6 fu anzitutto letto come negazione del sistema di privilegi dell'*Ancien Régime*³⁸³, mentre il concorso veniva applicato solo settorialmente. Un esempio significativo è senz'altro costituito dall'*École Polytechnique*³⁸⁴, che – fondata nel 1794 – era destinata alla formazione dei grandi corpi tecnici dello Stato e i cui allievi venivano reclutati tramite concorso.

Tale metodo si accompagnò solo raramente ad altre, e più diffuse, forme di reclutamento del personale pubblico, quali la nomina discrezionale o su presentazione di un'altra autorità e la cooptazione³⁸⁵. La generalizzazione del reclutamento per concorso, infatti, pur oggetto di dibattiti, non si tradusse in un intervento normativo durante la Seconda Repubblica.

Nel Secondo Impero, invece, esso si diffuse progressivamente in diversi ministeri, tra cui agricoltura e commercio, interno, lavori pubblici, finanze e anche alla Corte dei conti.

La Terza Repubblica – Una prima sistematizzazione normativa si ebbe con la Terza Repubblica: a partire dal 1885, infatti, il Consiglio di Stato elaborò

³⁸³ In proposito, vedasi R. ANTY, *Le concours: mode de recrutement de la fonction publique*, Paris, Sirey, 1936, pp. 5 ss.; sul sistema dell'*Ancien Régime* vedasi P.C. TIMBAL, *Histoire des institutions et des faits sociaux*, Dalloz, coll. "Précis", 5 ed., 616, 1974, p. 322; A. BATBIE, *Traité théorique et pratique de droit public et administratif*, II, Paris, Cotillon, 1862, pp. 292 ss.

³⁸⁴ Per precisione, inizialmente essa fu nominata *École centrale des travaux publics*, per poi diventare, un anno dopo, l'*École Polytechnique*, come si legge in D. GOUADAIN, *Le modèle français d'accès à la haute fonction publique à l'épreuve de la légitimité démocratique*, in *Gérer et comprendre*, 144, 2021, p. 54. Sul punto, vedasi B. BELHOSTE, *Anatomie d'un concours*, in *Histoire de l'éducation*, 94, 2002, p. 141 ss.; V. GUIGUENO, *La formation d'une élite à l'épreuve*, in M. O. BARUCH ET V. GUIGUENO, *Le Choix des X. L'École polytechnique et les polytechniciens, 1939-1945*, Paris, Fayard, 2000, pp. 27 ss.; T. SHINN, *Savoir scientifique et pouvoir social. L'École polytechnique, 1794-1914*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1980, p. 185.

³⁸⁵ A. DE LAUBADÈRE, *Traité élémentaire de droit administratif*, Paris, LGDJ, 1953, p. 681.

regolamenti di amministrazione pubblica che introdussero principi sull'accesso ai ministeri³⁸⁶.

Dunque, tra la fine del XIX e l'inizio del XX secolo, vi fu un'espansione del concorso pubblico, che cominciò progressivamente a rappresentare uno strumento di razionalizzazione del reclutamento.

Come in Italia, tuttavia, l'assenza di una disciplina organica sui concorsi – visti come la modalità più idonea per dare effettività al principio dell'eguale accesso alle funzioni pubbliche – rappresentò un forte limite alla generalizzazione del principio in discorso, tanto che il clientelismo continuò a imperversare.

Anche laddove era prevista, infatti, la regola del concorso pubblico veniva facilmente aggirata, in quanto mancava uno statuto generale che la prevedesse: le diverse proposte parlamentari volte all'adozione dello stesso e formulate dal 1840, fino alla Seconda guerra mondiale, infatti, fallirono tutte³⁸⁷.

E ancora, anche laddove veniva applicata, le amministrazioni avevano un'amplessissima discrezionalità con riferimento alla possibilità di escludere i candidati dalla partecipazione ai concorsi. Per tutto il XIX secolo e almeno fino al 1905, la dottrina e la giurisprudenza³⁸⁸ ammisero, infatti, che l'autorità

³⁸⁶ F. EDEL, *op. ult. cit.*, p. 348, che richiama M. CHABIN, 1814-1848, in M. PINET, *Histoire de la fonction publique en France*, III, Paris, Nouvelle librairie de France, 1993, p. 128, ove si tratta dell'art. 10 della Costituzione del 1848, nonché i Décrets del 25 marzo 1885 per i lavori pubblici, del 1° agosto 1886 per la Marina, 4 novembre 1886 per l'Interno, 19 gennaio e 23 aprile 1885 per le Finanze. Secondo l'autore, tali riforme erano dettate dalla crescente professionalizzazione di alcune amministrazioni, che richiedevano personale tecnico. G. THULLIER, *Bureaucratie et bureaucrates en France au XIXe siècle*, Genève, Librairie Droz, 1980, pp. 354 ss., osservò come il concorso fosse il metodo di selezione che creava il minor numero di scontenti.

³⁸⁷ F. EDEL, *op. ult. cit.*, p. 350.

³⁸⁸ Conseil d'Etat, 5 luglio 1851, n. 22825, caso *Sieur Rouget* in cui il Conseil d'Etat ritenne di non poter riesaminare la valutazione compiuta dal ministro dell'Istruzione pubblica sulla moralità di un candidato all'aggregazione di scienze matematiche. E ancora, con l'Arret del Conseil d'Etat, 10 maggio 1912, *Abbé Bouteyre* fu riconosciuto al Ministro dell'istruzione pubblica il potere di escludere un candidato ecclesiastico dal concorso di aggregazione di filosofia per ragioni di "interesse del servizio". Con l'Arret Conseil d'Etat, 26 luglio 1912, *Demoiselle Cuisset* fu considerata legittima l'esclusione delle donne dai posti che richiedevano l'assolvimento degli obblighi di leva, in particolare per la posizione

investita del potere di nomina disponesse di un potere ampiamente discrezionale nella valutazione dell' idoneità dei candidati.

Ne derivò che il principio del concorso pubblico, pur formalmente previsto da una pluralità di testi regolamentari settoriali, rimase spesso subordinato a meccanismi di esclusione dipendenti dall'*agrément* discrezionale dell'autorità di volta in volta competente, senza che al candidato escluso fosse riconosciuta una tutela effettiva.

Il secondo dopoguerra – Sebbene con legge del 14 settembre 1941 fu disposto che: “*nul ne peut être admis à un emploi de début s'il n'a satisfait aux épreuves d'un concours*”, la svolta si ebbe solo nel secondo dopoguerra, con l'adozione dello Statuto generale dei funzionari del 1946³⁸⁹.

In tale occasione, infatti, il concorso venne sancito quale regola ordinaria di reclutamento, ammettendo deroghe esclusivamente nei casi previsti dalla legge³⁹⁰.

Appena un anno prima, con l'*Ordonnance* del 9 ottobre 1945, vi era stata la riforma della *haute fonction publique*, con cui era stata creata l'*Ecole nationale d'administration*³⁹¹. Quest'ultima, come noto, fu di grande ispirazione anche per numerosi ordinamenti stranieri, tra cui quello italiano, ove venne istituita, con il D.P.R. n. 3 del 1957, la Scuola superiore della pubblica amministrazione.

Quegli anni furono fondamentali per porre le basi dell'organizzazione dei pubblici uffici in Francia, tanto che la stessa *Ordonnance* del 1945 istituì anche la *Direction de la fonction publique* – dal 1959 *direction générale de*

di redattore, mentre con l'Arret Conseil d'Etat, 3 luglio 1936, *Demoiselle Bobard* fu affermata l'attitudine legale delle donne agli impieghi pubblici, pur potendo l'amministrazione limitarne l'accesso o l'avanzamento per esigenze di servizio.

³⁸⁹ In proposito, vedasi A. FREYDER, *La fonction publique. Chronique d'une revolution silencieuse*, Paris, LGDJ, 2013, pp. 82 ss., che spiega come tale Statuto sia stato il frutto della volontà di personalità diverse, come il generale de Gaulle, Michel Debré o Maurice Thorez. Inoltre, esso è a sua volta l'eredità di una tradizione molto antica, che affonda le sue radici almeno nell'Impero Romano.

³⁹⁰ Loi du 19 octobre 1946 relative au statut général des fonctionnaires, titre 1er art. 16.

³⁹¹ Sul punto, vedasi A. FREYDER, *op. et loc. ult. cit.*

l'administration et de la fonction publique (DGAFP) – affidata inizialmente a Michel Debré³⁹². Gli incarichi della neonata istituzione, definiti nell'atto istitutivo, erano quelli di predisporre una politica generale della *fonction publique*, raccogliere e diffondere statistiche e documentazione sugli agenti, studiare proposte di riorganizzazione dei servizi, coordinare gli statuti particolari e definire principi di retribuzione e previdenza.

Il nuovo quadro normativo si collocò nel solco del Preambolo della Costituzione del 27 ottobre 1946, ove fu ribadito il principio repubblicano dell'eguale accesso alle funzioni pubbliche. Tale riconoscimento legislativo costituì il presupposto per la successiva elaborazione giurisprudenziale, secondo cui, per garantire tale principio, il concorso pubblico era uno strumento essenziale.

Fondamentale, in quel periodo, fu la storica decisione *Barel* del 1954³⁹³ del *Conseil d'Etat*, che affermò per la prima volta che l'eguaglianza di accesso agli impieghi pubblici costituiva un principio generale del diritto, opponibile direttamente all'amministrazione. Fu reso, così, azionabile il diritto soggettivo all'ammissione in condizioni di parità, con la conseguenza che le esclusioni fondate su motivi diversi dai requisiti professionali del candidato potevano essere sindacate e annullate.

A partire da allora, infatti, la giurisprudenza amministrativa consolidò un sindacato sempre più penetrante sulle decisioni di ammissione e di esclusione³⁹⁴. Sempre in quel periodo, la giurisprudenza fornì una definizione di concorso pubblico. Esso venne inquadrato come un procedimento in cui i candidati

³⁹² Come si legge sul sito ufficiale www.fonction-publique.gouv.fr/la-dgafp/nous-connaitre/notre-histoire, la DGAFP ha poi assunto, nel corso degli anni, un ruolo sempre maggiore: le sue competenze furono ampliate, anche con riferimento alla formazione iniziale e continua dei funzionari, alla creazione e alla tutela dei cinque Instituts régionaux d'administration (IRA), alla promozione di programmi di modernizzazione amministrativa, qualità dei servizi e responsabilizzazione dei quadri, alle politiche di riforma della fonction publique e alla direzione delle risorse umane dello Stato.

³⁹³ Conseil d'Etat, 28 mai 1954, *Barel*, avente ad oggetto annullamento di un'esclusione fondata sulle opinioni politiche del candidato, con cui vi fu il riconoscimento dell'eguaglianza di accesso agli impieghi pubblici come principio generale del diritto.

³⁹⁴ F. EDEL, *op. ult. cit.*, p. 350.

venivano messi in competizione tra loro, per valutarne il merito, in condizioni che assicurassero la parità di trattamento, quali la valutazione delle prove da parte di una commissione unica per tutti i candidati e per tutta la durata del concorso³⁹⁵.

Il passo successivo si ebbe sul versante della giurisprudenza costituzionale: il *Conseil constitutionnel* chiarì come il concorso fosse “*une garantie fondamentale des fonctionnaires, que le pouvoir réglementaire ne peut pas mettre en cause*”³⁹⁶. Inoltre, dapprima nel 1976³⁹⁷ e, poi, più esplicitamente con la decisione del 14 gennaio 1983³⁹⁸ relativa alla “terza via di accesso all’*ENA*”, lo stesso *Conseil* sancì che l’art. 6 della Dichiarazione dei diritti dell’uomo e del cittadino del 1789 aveva valore di parametro diretto in materia di pubblico impiego. In tale occasione, il concorso venne definitivamente inquadrato come strumento privilegiato di selezione, pur non essendo considerate inammissibili regole di reclutamento differenziate, come quelle utilizzate per l’assunzione di personale contrattualizzato³⁹⁹. Nella medesima pronuncia, il *Conseil*

³⁹⁵ Conseil d’Etat, 30 mars 1968, Ministre de l’éducation nationale, n. 68699, ove si affermò che “le principe même du procédé du concours exige que les candidats soient mis en compétition dans des conditions qui assurent l’égalité de leur traitement, ce qui implique que les résultats des épreuves soient appréciés par un jury unique”. Con riferimento alla nozione di concours, P. SANDRAN, *Le régime juridique des concours de la fonction publique, cit.*, p. 1 ss. notò come essa non fosse scontata. G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, l’Association Henri Capitant, Quadrige, PUF, 2000 lo definì come “un procédé de recrutement de la fonction publique tendant à la désignation, par un jury, à la suite d’épreuves appropriées, du ou des candidats aptes à être nommés par l’autorité compétente”.

³⁹⁶ Conseil constitutionnel, 19 févr. 1963, n. 63-23.

³⁹⁷ Conseil constitutionnel, 15 juillet 1976, n. 76-67 DC, “*Dossiers des fonctionnaires*”

³⁹⁸ Conseil constitutionnel, 14 janvier 1983, n. 82-153, ove si affermò che “si le principe de l’égal accès des citoyens aux emplois publics, proclamé par l’article 6 précité de la Déclaration de 1789, impose que, dans les nominations de fonctionnaires, il ne soit tenu compte que de la capacité, des vertus et des talents, il ne s’oppose pas à ce que les règles de recrutement destinées à permettre l’appréciation des aptitudes et des qualités des candidats à l’entrée dans une école de formation ou dans un corps de fonctionnaires soient différenciées pour tenir compte tant de la variété des mérites à prendre en considération que de celle des besoins du service public”.

³⁹⁹ D. ESPAGNO, *Le droit français des concours entre permanence et évolution*, in *Revue française d’administration publique*, 142, 2012, p. 372.

constitutionnel precisò, infatti, che l'eguaglianza di accesso non imponeva che fosse adottato un modello unico di reclutamento, ammettendo procedure diversificate tra loro, purché queste si basassero solamente su capacità, virtù e talenti dei candidati.

E ancora, con una decisione del 30 agosto 1984⁴⁰⁰, il giudice costituzionale precisò che l'articolo 6 era compatibile con previsioni di legge che disponessero – per alcuni corpi di funzionari – il reclutamento senza concorso, senza per questo violare il principio di eguale accesso. Tale orientamento fu ribadito anche negli anni successivi⁴⁰¹, quando si sancì l'ammissibilità di modalità di selezione differenziate o complementari rispetto al concorso.

In quegli stessi anni, il legislatore francese fu particolarmente attivo con riferimento al tema del pubblico impiego, tanto che, nel 1959, fu adottato un nuovo Statuto generale, destinato a essere sostituito, poco più di un ventennio dopo, da quello costituito dalle leggi adottate tra il 1983 e il 1986⁴⁰².

In particolare, la legge n. 83-634 del 13 luglio 1983, relativa ai diritti e doveri dei funzionari, introdusse una disciplina comune per la *fonction publique* statale, territoriale e ospedaliera, prevedendo che il reclutamento dei funzionari dovesse

⁴⁰⁰ Conseil constitutionnel, 30 août 1984, n. 84-178.

⁴⁰¹ Conseil d'Etat, 6 mars 2009, *Syndicat national des ingénieurs de l'industrie et des mines*, n. 309922 ha ritenuto che il potere regolamentare possa, senza violare il principio dell'eguale accesso agli impieghi pubblici, prevedere proporzioni di reclutamento nel corpo degli ingegneri delle miniere differenti per gli allievi-ingegneri delle miniere e per gli ingegneri dell'industria e delle miniere, che si trovino in situazioni diverse sia quanto alla formazione iniziale sia quanto allo status. Ne consegue che il principio di eguaglianza non impedisce di accedere a un medesimo corpo anche a seguito di procedure selettive di diversa natura: concorso, per alcuni; esame professionale, per altri. In tal senso, anche Conseil d'Etat ass., 12 décembre 2003, *M. Billiemaz et autres*, n. 245607 ove si affermò che “si le principe d'égalité impose que, dans les concours d'accès aux emplois publics, il ne soit tenu compte que des mérites des candidats, il ne s'oppose pas à ce que les règles de recrutement destinées à permettre l'appréciation des aptitudes et des qualités de ceux-ci à l'entrée dans un corps de fonctionnaires soient différenciées pour tenir compte de la variété des situations, et en particulier des études suivies ou des expériences professionnelles antérieures, ainsi que des besoins du service public”.

⁴⁰² Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires; Loi 84-16 du 11 janvier 1984 relative à la fonction publique de l'Etat; Loi 84-53 du 26 janvier 1984 relative à la fonction publique territoriale; Loi 86-33 du 09 janvier 1986 relative à la fonction publique hospitalière.

avvenire tramite concorso, salve deroghe stabilite dalla legge⁴⁰³. L'art. 3 prevedeva, inoltre, che gli impieghi del *service public* amministrativo fossero occupati da funzionari, con la possibilità, per il legislatore, di porre delle deroghe⁴⁰⁴.

A tale legge fecero seguito tre testi normativi distinti: la legge n. 84-16 dell'11 gennaio 1984 per la *fonction publique* statale, la legge n. 84-53 del 26 gennaio 1984 per la *fonction publique* territoriale e la legge n. 86-33 del 9 gennaio 1986 per quella ospedaliera.

Ciascuna di esse regolava nel dettaglio le procedure concorsuali, individuando i requisiti generali di ammissione – quali la nazionalità, il godimento dei diritti civili, l'idoneità fisica e i titoli di studio richiesti – e rinviando ai singoli statuti particolari dei corpi e dei quadri per la disciplina specifica relativa al numero delle prove, alla loro natura e ai criteri di valutazione.

Le leggi “statutarie” degli anni 1983-1986 – L'evoluzione storica descritta portò all'affermarsi dell'attuale disciplina francese in tema di pubblico impiego, sebbene gli ultimi anni siano stati forieri di importanti riforme, tutte volte a superare alcune criticità – affatto distanti, con le dovute cautele, da quelle emerse nel sistema italiano – che si analizzeranno in seguito.

Giova ora spiegare, senza pretese di esaustività, le principali caratteristiche dell'apparato che si delineò con l'adozione dello Statuto degli anni 1983-1986, e successive modifiche.

⁴⁰³ Art. 16, legge n. 83-634 del 13 luglio 1983.

⁴⁰⁴ In proposito, vedasi L. DERBOULLES, *Permanent mais non immuable: que reste-t-il de l'article 3 de la loi du 13 juillet 1983*, in *L'Actualité juridique Fonctions publiques*, 7-8, 2023, pp. 376 ss.; R. CAVALLO PERIN, B. GAGLIARDI, *Libro bianco sull'avvenire dei funzionari pubblici per la Francia del domani*, cit., pp. 52 ss., ove si tratta, in particolare, degli agenti contrattuali, che costituiscono e costituirono fin da subito una consistente eccezione alla regola enunciata all'art. 3 della Loi n. 83-634 del 13 luglio 1983.

Nel sistema che si venne a configurare, furono previste tre categorie di impieghi⁴⁰⁵: A, B e C, che corrispondevano a diversi livelli di responsabilità, competenza e requisiti di diploma. I posti di categoria A richiedevano un titolo universitario e corrispondevano a funzioni direttive e di concetto; la categoria B richiedeva un diploma di livello intermedio; la categoria C riguardava, invece funzioni esecutive accessibili con titoli scolastici di grado inferiore.

Per quanto concerne i concorsi, essi si distinguevano, anzitutto, tra *concours sur épreuves*, in cui i candidati venivano classificati sulla base dei risultati ottenuti dopo una o più prove, e *concours sur titre*, in cui la selezione si basava sui titoli⁴⁰⁶.

Inoltre, essi si articolavano in tre tipologie, tutt'oggi utilizzate⁴⁰⁷: il *concours externe* – destinato a coloro che non avevano ancora prestato servizio nella pubblica amministrazione – il *concours interne* – riservato ai funzionari già in attività e subordinato a requisiti di anzianità di servizio – e il *troisième concours*, che, introdotto con legge n. 90-8 del 2 gennaio 1990, era aperto a candidati provenienti dal settore privato o da esperienze professionali pregresse al di fuori della *fonction publique*.

Le deroghe al concorso erano strettamente limitate. Tra queste vi erano, a titolo di esempio, il caso della costituzione iniziale di un corpo o di un quadro di impieghi e il reclutamento dei funzionari di categoria C, quando il grado iniziale era associato alla scala di retribuzione più bassa della *fonction publique*, eventualmente secondo condizioni di idoneità previste dagli statuti particolari⁴⁰⁸.

⁴⁰⁵ Recependo la precedente tradizione dei concorsi in Francia, in realtà, fu inizialmente prevista anche una categoria “D”, che però fu soppressa nel 1993.

⁴⁰⁶ F. COLIN, *Droit de la fonction publique, cit.*, p. 101.

⁴⁰⁷ Come si vedrà, ad oggi le disposizioni sul reclutamento del personale nelle pubbliche amministrazioni francesi sono contenute nel Code général de la fonction publique, Livre III, titre II, adottato con Ordonnance n. 2021-1574 del 24 novembre 2021, che ha recepito le disposizioni contenute nello Statuto generale costituito dalle menzionate leggi degli anni 1983-1986.

⁴⁰⁸ F. COLIN, *op. ult. cit.*, p. 103-104.

Con riferimento alla procedura concorsuale, essa si svolgeva, e si svolge tuttora, nei termini che seguono.

Il primo atto era “*l’ouverture du concours*” da parte dell’amministrazione interessata. Seguivano, poi, la presentazione delle domande⁴⁰⁹ e lo svolgimento delle prove concorsuali o la valutazione dei titoli. L’intera procedura selettiva era affidata a un *jury*, organo collegiale, sovrano e indipendente, la cui composizione e modalità di funzionamento dovevano garantire legalità e imparzialità. L’apprezzamento espresso dal *jury* riguardante il *classement* e la valutazione del merito risultava insindacabile, purché avvenuto nel rispetto del bando e dei criteri fissati⁴¹⁰.

Prima della “*titularisation*” del soggetto che avesse superato il concorso, poi, era previsto un periodo di *stage*, durante il quale lo stesso poteva acquisire esperienza professionale e si verificava che avesse le competenze necessarie. Solo dopo tale lasso temporale l’agente diveniva “*fonctionnaire*”⁴¹¹.

Tale qualifica non poteva essere rivestita dai c.d. *agents non titulaires*, ossia il personale che veniva assunto per rispondere alle esigenze di organizzazione della fonction publique francese, al quale erano applicabili in parte le medesime regole previste per i funzionari, in parte disposizioni adottate con specifici regolamenti⁴¹².

⁴⁰⁹ In proposito, come si legge in ID., *op. ult. cit.*, p. 107-108, è bene notare che non esiste un diritto a partecipare al concorso: l’amministrazione dispone di un potere di autorizzazione e deve verificare che il candidato soddisfi le condizioni legali e presenti le garanzie richieste. Come sancito in Conseil d’Etat, 17 juin 2000, *Fédération des synd. gén. de l’éduc. nat. et de la recherche publique*, tale controllo può essere esercitato fino alla chiusura delle iscrizioni, e persino dopo il concorso, fino al momento della nomina. La decisione di ammissione al concorso è distinta dalla valutazione dell’idoneità professionale dei candidati, che spetta in via esclusiva al *jury*, come specificato in Conseil d’Etat, sect., 18 sept. 1983, *Ministre de la Santé c/ Mlle Coscoquela*. Inoltre, il rifiuto di ammissione deve essere motivato (Conseil d’Etat, ass., 26 oct. 2001, *Ternon*).

⁴¹⁰ A. FOUBERT, *op. et loc. ult. cit.*

⁴¹¹ A. FOUBERT, *op. ult. cit.*, p. 76.

⁴¹² A. FOUBERT, *Droit de l’emploi public, cit.*, p. 78-79, ove viene specificato che l’art. 34 della Costituzione francese contiene una riserva di legge per quanto riguarda la disciplina applicabile ai funzionari, ma, dal momento che i *contractuels* non sono considerati come tali, in relazione agli stessi è possibile adottare dei regolamenti, come

All'interno di questa categoria, particolare attenzione fu posta nei confronti dei c.d. *contractuels*. Questi ultimi erano (e sono) lavoratori assunti senza concorso⁴¹³ – che saranno oggetto di ulteriore approfondimento nei paragrafi che seguono – in relazione ai quali fu adottato, con decreto del 17 gennaio 1986 un apposito statuto “parallelo” rispetto a quello applicabile ai *fonctionnaires*⁴¹⁴, che ne riprendeva in parte i principi generali.

Il fenomeno della diffusione dei *contractuels* divenne, nel corso degli anni, talmente dilagante che, nella dottrina francese⁴¹⁵, si cominciò a parlare di una fonction publique duale, costituita, appunto, da questi ultimi, da un lato, e dai *fonctionnaires*, dall'altro.

3. Le criticità del sistema di reclutamento francese.

Avendo ora illustrato per sommi capi l'evoluzione storica che ha condotto all'affermazione del concorso quale modalità generale di reclutamento, giova, ai fini del presente lavoro, soffermarsi sulle principali criticità emerse nel sistema francese, al fine di comprendere se esse possano considerarsi – con le dovute cautele – simili a quelle registrate nel contesto italiano.

In seguito, nel paragrafo I.4. si tratteranno le riforme più recenti che si sono avute in Francia, al fine di verificare se e come le problematiche individuate siano state affrontate dal legislatore d'Oltralpe.

L'inadeguatezza delle prove concorsuali e la (dis)organizzazione dei concorsi – Negli anni che seguirono l'adozione dello Statuto generale della

sancito da Conseil d'Etat, 30 marzo 1990, n. 76538 e, in seguito da Conseil d'Etat, 7 maggio 2012, n. 337700.

⁴¹³ È bene notare che, ad ogni modo, l'art. L.331-1 del Code général de la fonction publique sancisce che “Les agents contractuels sont recrutés par les employeurs publics [...] après appréciation de leur capacité à exercer les fonctions à pourvoir”.

⁴¹⁴ F. COLIN, *op. ult. cit.*, p. 73.

⁴¹⁵ A. FOUBERT, *op. ult. cit.*, p. 78.

fonction publique del 1983-1986, in Francia emersero numerose critiche con riferimento ai concorsi pubblici⁴¹⁶.

In particolare, venne messa in luce la rigidità delle regole poste in tale ambito e la necessità di una modernizzazione delle prove concorsuali. Queste ultime, peraltro, furono giudicate dalla dottrina come “discriminatorie”, non sufficientemente pratiche, operazionali e professionali e, dunque, troppo teoriche, accademiche e astratte. E ancora, i criteri di valutazione erano considerati poco trasparenti con riferimento alle prove orali, tanto che alcuni candidati – come quelli provenienti dalle zone urbane – erano visti come favoriti e l’organizzazione dei concorsi era considerata lunga e costosa⁴¹⁷.

Una prima significativa svolta si registrò con l’adozione della circolare Rocard del 23 febbraio 1989⁴¹⁸, che inaugurò un nuovo orientamento delle politiche in materia di *fonction publique*. Tale intervento normativo poneva nuovi obiettivi, tra cui quello della responsabilizzazione degli *agents*, la promozione della formazione professionale e un generale miglioramento della qualità dei processi di reclutamento.

Negli anni che seguirono e, in particolare, a partire dalla metà degli anni Novanta, furono elaborati numerosi *Rapports* istituzionali⁴¹⁹, che affrontarono in modo sistematico le problematiche connesse alla selezione del personale pubblico. Tra questi, il *Rapport Picq* del 1995 e il *Rapport Pochard* del 2003⁴²⁰ dedicarono ampio spazio alla questione del reclutamento per concorso, sottolineando l’opportunità di adottare modelli di reclutamento diversificati, al fine di rispondere alle mutate esigenze organizzative e demografiche. Tra le

⁴¹⁶ D. ESPAGNO, *Le droit français des concours entre permanence et évolution*, cit., p. 378 ss.

⁴¹⁷ Sono le critiche che si leggono in P. BOURDON, *Les enjeux du droit des fonctions publiques*, Paris, Lexisnexis, 2018, p. 109, ove, con riferimento all’opacità delle prove orali, viene citata l’argomentazione di un ricorrente in Conseil d’Etat, 16 ottobre 2017, req. N. 383459, Huchet: rec. CE 2017, table, à paraître.

⁴¹⁸ Circulaire du 23 février 1989 relative au renouveau du service public, JORF, 24 février 1989.

⁴¹⁹ La ricostruzione che segue ricalca in gran parte quella effettuata da D. ESPAGNO, *op. ult. cit.*, pp. 379 ss.

⁴²⁰ Rapport annuel du Conseil d’Etat, Perspectives pour la fonction publique, 2003.

osservazioni che furono fatte, vi era la questione della necessità di adattare le competenze ricercate nei candidati alle necessità concrete dei servizi: si insistette, dunque, sulla professionalizzazione delle selezioni e sull'adeguamento delle prove, soprattutto per l'accesso alla *haute fonction publique*.

Nel 2008 furono adottati il *Rapport Desforges*, riguardante il contenuto dei concorsi, e il *Rapport Dorne-Corraze*, che aveva ad oggetto, invece, la loro organizzazione⁴²¹.

Nel primo si sottolineò che i concorsi erano organizzati senza la previa individuazione di obiettivi precisi e che le ragioni del reclutamento non venivano mai esplicitate da parte delle amministrazioni, come nemmeno le competenze ricercate. E ancora, fu osservato che le prove erano troppo accademiche e che le informazioni sui concorsi erano difficili da reperire e poco trasparenti.

Nel secondo, invece, si evidenziò come l'organizzazione delle procedure fosse “*très artisanale*” e scarsa, con pochi concorsi organizzati “in comune” tra diversi ministeri, costi molto elevati e un numero di iscritti nettamente superiore rispetto ai candidati che si presentavano alle prove.

Le medesime problematiche furono riprese nel Libro bianco sull'avvenire della *fonction publique*, redatto da Jean-Ludovic Silicani⁴²², che tracciò a sua volta un bilancio complessivamente critico del sistema di reclutamento concorsuale⁴²³. In particolare, fu sottolineato che l'organizzazione dei concorsi era particolarmente gravosa per l'amministrazione, a cui erano imposti numerosi vincoli giuridici e procedurali. Inoltre, fu osservato che nei concorsi veniva data particolare importanza alle qualità accademiche, trascurando altri aspetti

⁴²¹ A. FREYDER, *La fonction publique. Chronique d'une révolution silencieuse*, cit., p. 230.

⁴²² J.L. SILICANI, *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique*, del 17 aprile 2008, elaborato all'esito della *Conférence nationale sur les valeurs, les missions et les métiers du service public et de la fonction publique*, tradotto in italiano da R. CAVALLO PERIN; B. GAGLIARDI, *Libro Bianco sull'avvenire dei funzionari pubblici*, cit.

⁴²³ D. ESPAGNO, *op. ult. cit.*, p. 379.

fondamentali quali le attitudini professionali, relazionali e operative, essenziali per il buon funzionamento delle strutture amministrative. E ancora, si evidenziava l'assenza di una definizione chiara delle competenze dei soggetti da reclutare, nonché la scarsa coerenza tra la natura delle prove concorsuali e i profili professionali ricercati. Infine, fu osservato che i membri dei *jury* non avevano un'adeguata formazione.

Nel solco delle raccomandazioni formulate nel *Rapport Pochard*, Silicani propose una profonda riforma del sistema di selezione, che comprendesse, da un lato, una modernizzazione generale dell'organizzazione dei concorsi, e dall'altro, una loro più marcata professionalizzazione, in particolare per quanto concerne i concorsi esterni.

In tale prospettiva, il reclutamento mediante contratto veniva individuato – come già era stato fatto nel *Rapport Pochard* – quale soluzione utile per superare l'eccessiva rigidità procedurale tipica dei concorsi, rendendo possibile un migliore allineamento tra profilo del candidato e requisiti del posto da ricoprire. Questa impostazione, coerente con i principi della gestione previsionale delle risorse umane, finiva per configurare il concorso come un possibile ostacolo alla modernizzazione dei processi di selezione⁴²⁴.

Riprendendo anche i suggerimenti formulati nei *Rapports Desforges e Dorne-Corraze*, Silicani avanzò una proposta innovativa di riforma strutturale del concorso, con la previsione, in particolare, di tre tipologie di prove: la prima avrebbe dovuto essere di natura professionale e consistere, ad esempio, nello studio di un caso o nella simulazione di una situazione lavorativa; la seconda prova avrebbe dovuto riguardare la cultura generale; la terza si sarebbe concentrata sull'apprezzamento del potenziale umano del candidato. In aggiunta, si suggeriva la possibilità di ulteriori prove, scritte o orali, specifiche per ciascun settore statutario o per ciascun impiego, al fine di meglio rispondere alla specializzazione richiesta da determinati ruoli.

⁴²⁴ D. ESPAGNO, *op. ult. cit.*, p. 379.

La riforma proposta mirava dunque a rafforzare la dimensione professionalizzante dei concorsi di accesso alla *fonction publique*. In tale ottica, si auspicava l’inserimento di strumenti innovativi, come il riconoscimento degli *acquis* professionali e i colloqui con i *jury*, volti a verificare le capacità del candidato posto in una situazione quanto più possibile aderente alla realtà lavorativa.

Tale proposta venne recepita anche dalla normativa, con l’arrêté del 6 giugno 2008 che definiva la nuova struttura delle prove per l’accesso agli *Instituts régionaux d’administration*. In alcuni concorsi, inoltre, le sopra illustrate osservazioni si riflessero nella progressiva scomparsa delle tradizionali prove di cultura generale o di diritto pubblico sotto forma di dissertazione, sostituite da quesiti a risposta sintetica, ritenuti più adatti a misurare le effettive competenze operative⁴²⁵.

Tuttavia, le soluzioni prospettate non erano esenti, a loro volta, da criticità. La modernizzazione delle prove concorsuali, così come configurata nei *Rapports* illustrati, faceva sì che fossero richieste competenze di tipo professionale a candidati che, nella maggior parte dei casi, non avevano ancora maturato una reale esperienza lavorativa, se non attraverso tirocini o percorsi formativi.

Questo fece riflettere, da un lato, sull’opportunità di intervenire sulla formazione universitaria, al fine di dotare i futuri possibili candidati di adeguate competenze professionali⁴²⁶.

Les contractuels – Come anticipato, un’altra questione rilevante emersa nel sistema francese riguardava il crescente ricorso agli *agents non titulaires* e, in particolare, ai c.d. *contractuels*, anche a causa dell’eccessiva onerosità e lunghezza delle procedure concorsuali⁴²⁷.

⁴²⁵ ID., p. 380.

⁴²⁶ IBIDEM.

⁴²⁷ M. POCHARD, *Les 100 mots de la fonction publique, Concours*, Presses Universitaires de France, 2021, p. 26; E. AUBIN, *Le contrat, avenir de la fonction publique?*, in *L’Actualité juridique Droit administratif*, 2019, pp. 2349 ss.

Malgrado il principio sancito fin dal 1946 secondo cui la *fonction publique* avrebbe dovuto essere composta dai *fonctionnaires* – unito alla giurisprudenza del *Conseil d'État*⁴²⁸, che aveva chiarito il carattere “*derogatoire et subsidiaire*” della possibilità di assumere personale a contratto – tale fenomeno continuò a imperversare.

In proposito, in meno di vent'anni, il Parlamento intervenne tre volte – con le leggi del 1996, 2001 e 2012 – per cercare di favorire un miglioramento delle condizioni di lavoro e, in taluni casi, la stabilizzazione dei *contractuels*⁴²⁹.

In particolare, la legge del 12 marzo 2012⁴³⁰ diede attuazione al protocollo d'intesa sottoscritto il 31 marzo 2011 tra lo Stato e sei organizzazioni sindacali, disponendo misure volte a ridurre il fenomeno del precariato. In primo luogo, prevede la possibilità, per un periodo di quattro anni dalla sua entrata in vigore (fino al 13 marzo 2016), di stabilizzare i lavoratori assunti con contratti a tempo determinato nella *fonction publique*, a determinate condizioni.

Infine, la legge in discorso pose dei limiti con riferimento alla possibilità di assumere il personale non titolare, nonché alla durata dei contratti e al rinnovo degli stessi⁴³¹.

Pochi anni dopo, fu adottata la legge n. 2016-483 del 20 aprile 2016, relativa alla deontologia e ai diritti e doveri dei funzionari pubblici, con la quale, da un lato, si tentò di rafforzare le garanzie dei *contractuels* e, dall'altro, di limitare il

⁴²⁸ Conseil d'État, avis, 25 sept. 2013, Mme Sadlon.

⁴²⁹ È quanto viene osservato in B. PECHEUR, *Rapport sur la fonction publique*, 29 ottobre 2013, p. 56, in www.vie-publique.fr, ove si legge che la legge del 12 marzo 2012 prevede il diciassettesimo piano di *titularisation* dal 1950.

⁴³⁰ In proposito, D. JEAN-PIERRE, *La lutte contre la précarité dans la fonction publique territoriale depuis la loi du 12 mars 2012*, in *JCP A*, 16 aprile 2012, 16, p. 9.

⁴³¹ È quanto si legge in J. GOURALT, M.P. KALTENBACH, *Rapport d'information fait au nom de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois et de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur la précarité dans la fonction publique*, 23 luglio 2014, in www.vie-publique.fr.

ricorso allo strumento contrattuale ai soli casi in cui vi fossero esigenze specifiche, in ogni caso previa verifica delle competenze⁴³².

Nonostante si auspicasse un'effettiva attuazione delle disposizioni appena illustrate, per evitare che il ricorso massivo all'assunzione di personale a contratto tornasse a crescere, i dati registrati negli anni successivi non furono confortanti.

Infatti, come rilevato dalla *Cour des comptes* in un rapporto dedicato ai *contractuels*, pubblicato nel settembre 2020⁴³³, l'espansione di tale modalità di impiego continuò a imperversare, anche a causa della complessità che il reclutamento di personale titolare comportava in termini di risorse e di tempo, nonché della rigidità delle disposizioni previste in tal ambito⁴³⁴. Le regole previste per l'assunzione dei *contractuels* erano, invece, molto più flessibili, tanto che sempre più spesso le amministrazioni ricorsero a tale strumento.

Prendendo atto della situazione di fatto, il legislatore inserì, con la legge n. 2019-828 del 6 agosto 2019⁴³⁵ (c.d. legge sulla *transformation de la fonction publique*) la possibilità di assumere *contractuels* per qualsiasi tipo di impiego, anche con contratto a tempo indeterminato, a condizione che si potesse dimostrare che “*la nature des fonctions ou les besoins des services*”⁴³⁶ lo giustificassero. La stessa legge introdusse, inoltre, i c.d. contratti a progetto, i cui destinatari non potevano essere stabilizzati.

⁴³² Loi n. 2016-483 del 20 aprile 2016, Titre III, Chapitre Ier, intitolato “De l'amélioration de la situation des agents contractuels”, artt. 40 - 46.

⁴³³ Cour de comptes, Rapport “*Les agents contractuels dans la fonction publique - exercices 2010-2019*”, Septembre 2020, in www.ccomptes.fr.

⁴³⁴ In proposito, vedasi anche M. POCHARD, *Les 100 mots de la fonction publique, cit.*, *Contractuels*, p. 29.

⁴³⁵ In proposito, vedasi C. FROGER, *La loi du 6 août 2019 et le déroulement de la carrière des agents publics – Une pierre managériale supplémentaire dans l'édifice statutaire*, in *L'Actualité juridique. Droit administratif*, 2019, pp. 2364 ss.

⁴³⁶ Art. 18, legge n. 2019-828 del 6 agosto 2019, che modificò l'art. 4 della legge n. 84-16 du 11 janvier 1984.

In previsione del progressivo ampliamento del numero di *contractuels*⁴³⁷, la *Cour des comptes*, nel rapporto sopra menzionato, raccomandò al legislatore di agire secondo cinque direttive, volte a prendere atto della situazione di fatto e a prevenire effetti distorsivi legati alla coesistenza tra personale titolare e contrattuale.

In particolare, fu segnalato il rischio che – a fronte dell’aumento del numero di contrattuali e della connessa esigenza, per le singole amministrazioni, di introdurre, nei loro confronti, garanzie analoghe a quelle dei *titulaires* – si finisse per far venir meno i vantaggi, in termini di flessibilità, connessi alla loro assunzione.

Pertanto, la *Cour* raccomandava⁴³⁸, da un lato, per semplificarne il reclutamento, l’introduzione della possibilità di assumere sulla base dei soli titoli per coloro che fossero in possesso di un *diplome d’État*, di una certificazione professionale omologata o di un certificato di riconoscimento dell’esperienza professionale. Dall’altro, veniva auspicato un miglioramento delle condizioni contrattuali per il personale non titolare, sia in ambito assistenziale e previdenziale, tramite la previsione di griglie di remunerazione, anche attraverso il ricorso alla contrattazione collettiva.

Alcune categorie di contractuels – Data la rilevanza del tema dei *contractuels*, sembra utile analizzarne le diverse categorie che si registrano nel

⁴³⁷ Secondo i dati pubblicati dalla *Direction générale de l’administration et de la fonction publique* in P. GODEFROY, S. TOUZÉ, *Les contractuels dans la fonction publique depuis 2011, effectifs et parcours*, in www.fonction-publique.gouv.fr, infatti, alla fine del 2022 i lavoratori pubblici reclutati mediante contratto costituivano circa il 22% del totale degli occupati nella *fonction publique* francese, con un incremento significativo rispetto al 17% rilevato nel 2011. A fronte di tale crescita – che interessava tutti e tre i versanti della *fonction publique* e tutte le categorie professionali, incluse quelle dirigenziali – non si registrava, tuttavia, un rafforzamento delle prospettive di stabilizzazione. Al contrario, nel periodo 2016–2021 solo il 24% dei contrattuali conseguiva la titularizzazione, contro il 29% rilevato nel quinquennio precedente.

⁴³⁸ Tali raccomandazioni sono state poi ripetute nel *Rapport della Cour de comptes “Loi de transformation de la fonction publique: bilan d’étape”* del novembre 2023, in www.vie-publique.fr.

sistema francese⁴³⁹. Il legislatore d'Oltralpe ha, infatti, predisposto, nel corso del tempo, strumenti che paiono particolarmente interessanti, anche in ottica comparatistica.

Tra questi, vi è senza dubbio il contratto di *apprentissage*, introdotto nella *fonction publique* con la legge n. 92-675 del 17 luglio 1992⁴⁴⁰. Lo strumento in discorso riguarda i giovani tra i 16 e i 29 anni e può durare da uno a tre anni e consiste in una formazione in alternanza. In particolare, una parte, incentrata sulla teoria, è svolta presso un Centro di Formazione per Apprendisti (CFA), con cui il datore di lavoro deve stipulare una convenzione, mentre una parte pratica si svolge all'interno di un'amministrazione, sotto la guida di un *tutor*.

Tale strumento sembra particolarmente efficace, tanto che, a titolo sperimentale⁴⁴¹, è attualmente prevista la possibilità, al termine del contratto, di immettere gli apprendisti in ruolo nel corpo o nel quadro d'impieghi corrispondente al posto occupato.

Altra disciplina interessante è quella del c.d. PACTE (*parcours d'accès aux carrières de la fonction publique territoriale, hospitalière et de l'État*), introdotta con *Ordonnance* del 2 agosto 2005⁴⁴². Trattasi di un percorso che costituisce senz'altro uno strumento di inclusione sociale⁴⁴³, in quanto destinato ai giovani tra i 16 e i 28 senza un diploma o una qualifica professionale, nonché alle persone disoccupate di lunga durata. Questi ultimi vengono assunti, senza concorso, per lo svolgimento di impieghi di categoria C, per un periodo non inferiore a 12 mesi e non superiore a 2 anni, così da acquisire, attraverso una formazione in alternanza con l'attività lavorativa, una qualifica professionale o

⁴³⁹ A tal fine, si riprenderà la ricostruzione effettuata da F. COLIN, *Droit de la fonction publique*, cit., pp. 82-87.

⁴⁴⁰ Ad oggi è regolato dal CGFP, all'art. L. 424-1.

⁴⁴¹ *Circulaire n. 6394-SG du 10 mars 2023 relative au renforcement du recrutement d'apprentis dans la fonction publique pour les années 2023-2026*.

⁴⁴² Ad oggi, lo strumento è regolato dal CGFP, artt. L. 326-10 ss.

⁴⁴³ In proposito, R. MEDDA, *Il concorso pubblico tra eguaglianza di diritto e diseguaglianze di fatto*, cit., p. 737 sottolinea come, in Francia, la recente evoluzione in tema di concorsi pubblici sia stata guidata dalla necessità "di assicurare che il *concours* rappresentasse (anche) uno strumento di inclusione sociale.

un diploma correlati all'impiego svolto. Al termine di tale percorso, l'interessato, se giudicato idoneo da un'apposita commissione, viene immesso in ruolo (come *agent titulaire*) nel corpo corrispondente all'impiego occupato.

E ancora, particolarmente interessante è lo strumento dello *stage* per gli studenti, con riferimento al quale importanti novità sono state introdotte con legge del 10 luglio 2014, volta a migliorare le condizioni di lavoro degli stagisti. In particolare, ad oggi è obbligatoria un'apposita convenzione e la durata dello *stage* non può superare i sei mesi per anno accademico. Gli stagisti devono, inoltre, avere un tutor e percepire, come nel settore privato, una “gratifica” minima se il tirocinio dura più di due mesi.

Un altro strumento, che è rivolto a soggetti con difficoltà di inserimento sociale e professionale, è il *contrat de volontariat pour l'insertion*. Quest'ultimo permette ai giovani tra i 18 e i 25 anni – individuati anche durante una giornata dedicata alla *défense et citoyenneté* e che non riescono a trovare un lavoro – di beneficiare di un contratto di diritto pubblico di durata da sei mesi a un anno (rinnovabile), presso gli Enti pubblici per l'inserimento della difesa (EPIDE). Il contratto è concluso con il rilascio di un diploma utile anche per il conseguimento del *Certificat d'Aptitude Professionnelle*.

Vi sono, poi, i *contrats Parcours emploi compétence* (precedentemente denominati *contrats aidés*), i cui titolari esercitano funzioni proprie dell'impiego pubblico, nel “settore non commerciale”.

E ancora, il personale di alcuni enti – tra cui, ad esempio, quello di determinati enti pubblici amministrativi e dei servizi pubblici industriali e commerciali – può essere composto quasi esclusivamente da lavoratori di diritto privato, soggetti al *Code du travail*. Di questi ultimi possono, in ogni caso, avvalersi le amministrazioni e gli enti pubblici, qualora le funzioni esercitate richiedano competenze tecniche specializzate⁴⁴⁴.

⁴⁴⁴ Come sancisce l'art. L. 334-1 del CGFP.

La haute fonction publique – Come già accennato, nel 1945 fu istituita l'*École nationale d'administration* (c.d. *ENA*), con l'obiettivo di formare gli *hauts fonctionnaires* dello Stato, che avrebbero dovuto assumere il ruolo di “costruttori” e “modernizzatori” dell'apparato francese⁴⁴⁵.

L'*ENA* – che, come anticipato, fu concepita sul modello dell'*École Polytechnique*, ove gli allievi accedevano ai *corps de l'État* in funzione del loro *classement* – nacque come risposta a tentativi precedenti rimasti incompiuti, rispettivamente nel 1848 e nel 1936⁴⁴⁶.

Nonostante la fama internazionale della scuola – che, peraltro, aveva il merito di fornire allo Stato quadri di alto livello intellettuale, devoti al servizio pubblico, nonostante condizioni di retribuzione poco attraenti e prospettive di carriera spesso incerte⁴⁴⁷ – essa non andò esente, negli anni che seguirono la sua creazione, da critiche.

In particolare, nel 1969, fu redatto il *Rapport Bloch-Laine*⁴⁴⁸, ove se ne auspicava addirittura la soppressione. Del medesimo avviso era la commissione presieduta da Yves-Thibault de Silguy, che proponeva, quantomeno, di creare una via diretta di accesso alla *haute fonction publique* alternativa, ispirata dal *fast stream* britannico, che facesse “concorrenza” all'*ENA*. E ancora, politici di tutti gli schieramenti avevano la medesima opinione negativa della scuola:

⁴⁴⁵ A. MAGLIARI, *La riforma della haute fonction publique in Francia*, in *Giorn. dir. amm.*, 1, 2023, p. 31, che riporta quanto affermato da A. TAILLEFAIT, *La mise en place de l'Institut national du service public*, in *Revue française de droit administratif*, 2022, p. 735. In proposito, vedasi anche R. MEDDA, *Il concorso pubblico tra eguaglianza di diritto e diseguaglianze di fatto*, cit., p. 739; A. PROST, *Les débuts difficiles de l'École nationale d'administration (1945-1958)*, in *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, 2017, pp. 65 ss.; J.F. KESLER, *La création de l'E.N.A.*, in *La Revue administrative*, 1977, p. 355.

⁴⁴⁶ Come si legge sul sito www.insp.gouv.fr, già nel 1848 il ministro dell'Istruzione Hippolyte Carnot aveva presentato un decreto per creare una “*École d'administration*”, chiusa però l'anno successivo. Analogamente, nel 1936 il governo del *Front populaire* aveva avviato un progetto per una scuola unica di formazione amministrativa, bloccato per opposizione del Senato. Solo nel dopoguerra, la volontà politica di riforma trovò compimento.

⁴⁴⁷ La ricostruzione che segue ricalca quella effettuata nel *Rapport Thiriez* del 20 gennaio 2020, in www.vie-publique.fr, p. 9.

⁴⁴⁸ Commission d'études des problèmes de l'ENA, Doc. Française, avril 1969.

Jacques Chirac, per esempio, l’aveva definita come “il simbolo di un’*élite* che ha fallito, di una casta che si coopta”, Laurent Fabius aveva parlato di un “sistema malsano e chiuso su se stesso”, ma anche François Bayrou e Bruno Le Maire l’avevano criticata aspramente⁴⁴⁹.

Tra i principali problemi individuati, vi era il fatto che gli insegnamenti non erano realmente utili, in quanto gli allievi erano eccessivamente focalizzati sulle prove di *classement*, perché i posti sarebbero poi stati attribuiti sulla base del punteggio ottenuto nelle stesse. Solo all’uscita, infatti, gli studenti avrebbero scoperto quale sarebbe stato il loro mestiere. Ciò, oltre a generare frustrazione e rancore, non garantiva che gli allievi fossero adatti in relazione alle posizioni attribuite, né che fossero motivati. Inoltre, tra i possibili sbocchi, quelli nei “*grands corps*” garantivano ai pochi eletti – che venivano scelti solo sulla base di un voto numerico, talora attribuito arbitrariamente – una carriera più brillante e variegata rispetto agli altri.

A tali problematiche, il legislatore francese non era riuscito, almeno fino alla *Reforme de la haute fonction publique* del 2021, a porre rimedio, nemmeno con l’abolizione del *classement* finale.

Inoltre, la diffusione di scuole di amministrazione costituite dopo l’ENA⁴⁵⁰ – come l’*Institut national des études territoriales* (INET), l’*École des hautes études en santé publique* (EHESP), l’*École nationale supérieure de la police* (ENSP), l’*École nationale de l’administration pénitentiaire* (ENAP), e l’*École nationale de la magistrature* (ENM) – aveva aggravato la situazione, in quanto non funzionale allo sviluppo di una cultura comune ai grandi servitori dello Stato, chiamati a lavorare insieme. Questa frammentazione dei corpi alimentava, invece, disprezzo reciproco, incoraggiando un corporativismo dannoso⁴⁵¹.

E ancora, tra le critiche vi era quella dell’eccessiva autoreferenzialità della scuola, che aveva creato una “casta chiusa”, tanto che il 70% degli allievi

⁴⁴⁹ È quanto si legge nel *Rapport Thiriez, op. et loc. cit.*

⁴⁵⁰ R. MEDDA, *op. ult. cit.*, p. 742.

⁴⁵¹ Le questioni appena evidenziate sono tutte illustrate in *Rapport Thiriez, cit.*, p. 10, di cui si è proposta qui una traduzione.

dell'*ENA* aveva almeno un genitore inquadrato in una categoria professionale superiore⁴⁵². Anche per tali ragioni, i *grands corps* dello Stato erano visti con diffidenza dai cittadini francesi, che si sentivano scarsamente rappresentati e avevano perso fiducia negli stessi, tanto che li avevano definiti come la nuova *Noblesse d'État*⁴⁵³. I *gilets jaunes* li avevano ritenuti, inoltre, responsabili della crescente ingiustizia sociale ed economica del Paese.

Prendendo atto delle problematiche sopra illustrate – nonché della perdita di attrattività degli impieghi pubblici, dall'altro – il Presidente Macron aveva avviato, nel 2019, con il discorso di chiusura al *Grand débat national*, un processo di riforma. Nel 2020, poi, con il famoso *Rapport Thiriez*, erano stati illustrati gli obiettivi per la *refondation* della *haute fonction publique*, ossia un reclutamento più aperto alla diversità dei talenti, un cambiamento nella formazione iniziale e continua degli alti funzionari e un maggior dinamismo dei percorsi professionali.

L'attrattività – Un'ulteriore criticità del sistema francese è rappresentata dalla progressiva perdita di attrattività degli impieghi pubblici, sia al momento del reclutamento, che in termini di fidelizzazione nel tempo.

Già nella seconda metà del XX secolo, a fronte della scelta – dettata dalla necessità di rispondere a bisogni sociali sempre più rilevanti (come la sanità e l'istruzione) – di aumentare i posti in organico del pubblico impiego, vi erano state, in particolare negli anni 1955-1965 e alla fine degli anni '80, crisi sporadiche nel reclutamento, più o meno generalizzate o settoriali⁴⁵⁴.

Per risolvere le problematiche riscontrate, si era, da un lato, cercato di sfruttare la progressiva espansione – data dall'ingresso crescente delle donne nel mercato del lavoro e dall'aumento generale del livello di istruzione – del bacino di candidati da cui attingere. Dall'altro, erano state messe in atto campagne di

⁴⁵² A. MAGLIARI, *La riforma della haute fonction publique in Francia, cit.*, p. 31.

⁴⁵³ Come ricorda ID., *op. et loc. ult. cit.*, che cita il sociologo P. BOURDIEU, *La Noblesse d'État. Grandes écoles et esprit de corps*, Paris, 1989.

⁴⁵⁴ E. PROUET, J. BARASZ, A. FAURE, *France Stratégie, Travailler dans la fonction publique : le défi de l'attractivité*, dicembre 2024, p. 12, in www.strategie-plan.gouv.fr.

reclutamento volte a migliorare le prospettive di retribuzione e di carriera nella *fonction publique*. Infine, il problema della carenza del numero di candidati era spesso stato aggirato attraverso l'assunzione di personale a contratto, poi progressivamente integrato grazie ai piani di stabilizzazione⁴⁵⁵.

Negli ultimi tempi, tuttavia, la situazione era diventata particolarmente critica, tanto che vi era stata una forte diminuzione del numero di candidati nei concorsi, anche a causa della concorrenza con il settore privato. In particolare, un netto peggioramento si era registrato dal 2010 in poi: se tra il 2000 e il 2010 si presentavano dodici candidati per ogni posto nei concorsi esterni della FPE, tra il 2016 e il 2022 il numero di partecipanti ai concorsi si era dimezzato, tanto che, nel 2022, si erano presentati in media solo quattro candidati per ogni posto⁴⁵⁶.

Nel 2018, in particolare, un parere del *Conseil économique, social et environnemental* sull'evoluzione dei mestieri della *fonction publique* constatava una svalutazione, nell'opinione dei giovani diplomati, del lavoro nel settore pubblico⁴⁵⁷. Vi era, inoltre, una grande difficoltà, per le amministrazioni, a trattenere i dipendenti, che spesso abbandonavano l'incarico dopo pochi mesi o anni dall'assunzione⁴⁵⁸.

Per fronteggiare questa tendenza, erano stati avviati programmi mirati volti a migliorare l'attrattività dei ruoli pubblici, nonché misure di tipo incentivante, come l'erogazione di premi economici vincolati a un impegno pluriennale⁴⁵⁹.

⁴⁵⁵ IBIDEM.

⁴⁵⁶ IBIDEM, p. 14-15.

⁴⁵⁷ *Fonction publique : les difficultés de recrutement par concours*, in www.vie-publique.fr.

⁴⁵⁸ M. POCHARD, *Les 100 mots de la fonction publique, cit., Attractivité*, p. 14, nonché *France Stratégie, Travailler dans la fonction publique : le défi de l'attractivité, 2024, cit.*, p. 17.

⁴⁵⁹ Un esempio emblematico, che si legge in M. POCHARD, *op. et loc. ult. cit.*, era il bonus di 8.000 euro riconosciuto ai sorveglianti penitenziari vincitori del concorso del luglio 2020, in cambio di un obbligo di permanenza di sei anni in determinate regioni. L'autore sottolinea anche come, sebbene tali strumenti potessero contribuire, nel breve termine, a mitigare le difficoltà riscontrate, appariva necessario non perdere di vista l'essenza stessa del *service public*, ossia l'impegno al servizio dell'interesse collettivo. È

Inoltre, nel 2019, era stata aperta la *Concertation relative à l'attractivité des métiers et des concours de la fonction publique*, nell'ambito della quale la Direzione Generale dell'Amministrazione e della Funzione Pubblica (DGAFP) aveva elaborato un piano volto a modernizzare l'organizzazione dei concorsi pubblici⁴⁶⁰. Tra gli obiettivi vi era anche quello di adattare le procedure selettive alle mutate condizioni del mercato del lavoro e alle nuove esigenze delle amministrazioni. Tale piano prevedeva, per esempio, lo sviluppo dei c.d. concorsi nazionali ad assegnazione locale, con la finalità di agevolare il reclutamento nei territori più soggetti a carenze strutturali di personale, sulla base di quanto stabilito dal decreto del 13 febbraio 2020, adottato in attuazione della legge del 6 agosto 2019.

Allo stesso tempo, si era sottolineata la necessità di promuovere una maggiore professionalizzazione delle prove, attraverso l'introduzione di casi pratici, simulazioni collettive e un ricorso più ampio ai concorsi per titoli.

Nemmeno negli ultimi anni, però, le criticità evidenziate sono state risolte, tanto che un rapporto di *France Stratégie*⁴⁶¹, pubblicato nel 2024, ha messo in evidenza la natura ormai strutturale della crisi di attrattività, sottolineando il relativo rischio in termini di qualità dei servizi pubblici. A fronte di tale constatazione, è stata auspicata l'adozione di una strategia unitaria, per affrontare simultaneamente le questioni più rilevanti emerse, ossia quelle dell'immagine della *fonction publique*, della valorizzazione dei percorsi professionali, delle retribuzioni, della qualità del lavoro e delle condizioni lavorative. Secondo quanto si legge in tale rapporto, per perseguire tali scopi, da un lato, sarebbe imprescindibile valorizzare la *fonction publique*, decostruendo le percezioni errate e implementando la conoscibilità delle missioni, dei mestieri e del ruolo di perseguimento dell'interesse generale che essa ricopre. Dall'altro, sarebbe necessario rafforzare altri elementi, quali le prospettive di crescita

su questa dimensione valoriale che, secondo l'autore, si sarebbe dovuta fondare una politica realmente efficace di attrattività e permanenza nella *fonction publique*.

⁴⁶⁰ Vedasi, in proposito, *Fonction publique: les difficultés de recrutement par concours*, cit.

⁴⁶¹ E. PROUET, J. BARASZ, A. FAURE, *op. ult. cit.*

professionale, la retribuzione e la gestione autonoma del tempo e dell'organizzazione del lavoro⁴⁶².

4. Le riforme più recenti in Francia.

Dopo aver illustrato le principali criticità del sistema francese – che, con le dovute cautele, non sono poi così diverse da quelle del sistema italiano – pare opportuno analizzare le riforme più recenti adottate in Francia, al fine di individuare, eventualmente, alcuni spunti utili per la riforma del nostro sistema.

Il Code général de la fonction publique – Per cominciare, sembra opportuno trattare del *Code général de la fonction publique* (CGFP)⁴⁶³, adottato con l'*Ordonnance* n. 1574 del 24 novembre 2021 ed entrato in vigore il 1° marzo 2022. Tale fonte, la cui adozione era stata auspicata a più riprese a partire dagli anni Novanta⁴⁶⁴, ha costituito una rilevante novità nel panorama francese, nonché uno strumento di sistematizzazione e razionalizzazione normativa. Esso ha, da un lato, riaffermato i principi precedentemente sanciti nello statuto della *fonction publique*, dall'altro ha recepito le innovazioni introdotte dalla recente legge di *transformation de la fonction publique* del 2019, soprattutto per quanto riguarda il ruolo ormai assunto dai c.d. *contractuels*.

⁴⁶² IBIDEM.

⁴⁶³ Adottato con l'*Ordonnance* n. 1574 del 24 novembre 2021. In proposito, vedasi *L' Avis sur le projet d'ordonnance portant partie législative du code général de la fonction publique*, n. 403609 – *séances des 20/07/2021, 6, 19 et 26/10/2021 et 10/11/2021*, in *Avis rendus par les formations administratives du Conseil d'État en matière de codification*, Annexe n. 6, in www.legifrance.gouv.fr. In proposito, vedasi L. CLOUZOT, *Le code général de la fonction publique, instrument du glissement statutaire*, in *Droit administratif*, 4, 2022, pp. 9 ss. e C. DE SALINS, B. CHAVANAT, J. MICHEL, *Le code général de la fonction publique, enfin!*, in *L'Actualité juridique Droit administratif*, 5, 2022, p. 287 ss.

⁴⁶⁴ D. CAPITANT, *The Civil Service in France. The Evolution and Permanence of the Career System*, in K. P. SOMMERMANN, A. KRZYWOŃ, C. FRAENKEL-HAEBERLE (edited by), *The Civil Service in Europe. A Research Companion*, Abingdon Oxon - New York, Routledge, 2025, p. 144.

Il *Code* ha, così, consentito di modernizzare e armonizzare le disposizioni vigenti, introducendo una disciplina unitaria per i tre versanti (statale, territoriale e ospedaliera) della *fonction publique*.

Strutturato secondo un criterio tematico e pensato per agevolarne l'utilizzo da parte degli operatori, il Codice ha raccolto in un *corpus* unico di 1265 articoli le quattro leggi del 1983, 1984 e 1986 – tradizionalmente definite “statutarie” – e numerose altre disposizioni precedentemente distribuite in testi legislativi distinti⁴⁶⁵.

Il *Livre III* del CGFP è dedicato al *recrutement* e contiene le norme di riferimento per l'accesso alla *fonction publique*⁴⁶⁶, che sembrano interessanti da analizzare nella presente ricerca.

In particolare, l'art. L.320-1 stabilisce che “*les fonctionnaires sont recrutés par concours, sauf dérogation prévue par le présent livre*”, riaffermando in modo chiaro che il concorso pubblico costituisce la regola ordinaria di accesso, pur con la possibilità di porre deroghe, le quali sono, però, tipizzate nel *Livre III*.

Le condizioni generali di ammissione ai concorsi sono fissate dagli artt. L.321-1 e seguenti. Esse includono il possesso della cittadinanza francese o di uno Stato membro dell'Unione europea, il godimento dei diritti civili, l'assenza di condanne, la regolarità rispetto agli obblighi di servizio nazionale e l'idoneità fisica all'impiego.

Inoltre, è stata mantenuta la tripartizione, già illustrata sopra, da un lato, delle procedure di reclutamento tra *concours externe*, *concours interne* e *troisième concours* e, dall'altro, delle categorie degli impieghi A, B e C. Da ultimo, poi, è

⁴⁶⁵ In proposito, vedasi la descrizione presente sul sito www.fonction-publique.gouv.fr, che è stata ripresa in questo paragrafo.

⁴⁶⁶ Peraltro, come si legge sul sito www.fonction-publique.gouv.fr, il *Livre III* è entrato in vigore il 1° ottobre 2025, per il tramite di due decreti: il *décret n. 2025-693 du 23 juillet 2025 relatif aux dispositions réglementaires du livre III du code général de la fonction publique* e *décret n. 2025-695 du 24 juillet 2025 modifiant les livres Ier et II du code général de la fonction publique et relatif aux dispositions réglementaires du livre III du même code*.

stato introdotto, con décret n. 2024-234 del 18 marzo 2024, un concorso annuale unico per gli *instituts régionaux d'administration*.

Le prove concorsuali seguono uno schema comune, con una fase di *admissibilité* (generalmente prove scritte o applicative) e una di *admission* (orali e colloquio), secondo modalità definite dai bandi e dagli statuti particolari di ciascun corpo o quadro.

Particolare attenzione è dedicata alla pubblicità e trasparenza delle procedure. Le amministrazioni, infatti, sono tenute a pubblicare i bandi sul portale nazionale, con indicazione delle funzioni, dei requisiti e delle modalità di selezione. I risultati sono oggetto di verbalizzazione e resi pubblici.

Le regole di composizione dei *jury* di concorso garantiscono imparzialità e collegialità: la normativa consente la suddivisione dei candidati in gruppi, la *péréquation* dei punteggi e la deliberazione finale del *jury* come organo unitario.

Nella *fonction publique territoriale* vi è una disciplina particolare, già presente prima del CGFP, che, a parere di chi scrive, ricorda molto quella introdotta, in Italia, con l'art. 3-bis del d.l. n. 80 del 2021. In particolare, in tal ambito, il superamento del concorso non comporta la nomina automatica a un posto, ma l'iscrizione in una lista di idoneità (*liste d'aptitude*), in ordine alfabetico, con validità temporanea. Sarà poi il candidato a presentarsi presso gli enti che pubblicano le vacanze in organico e ottenere la nomina. Anche con riferimento al sistema francese, la principale criticità dello strumento in discorso sembra una scarsa idoneità ad accertare il merito dei candidati.

Come anticipato, il Livre III del CGFP tipizza le possibili deroghe alla regola del concorso pubblico. Tra queste, vi sono quelle che riguardano alcune categorie di soggetti, come persone con disabilità, vittime di guerra o di terrorismo, beneficiari di regimi di protezione, che possono accedere con procedure senza concorso, nei limiti stabiliti dal codice.

Viene, inoltre, disciplinato in modo organico il reclutamento del personale a contratto. Il Titre III del Livre III regola, infatti, la posizione degli *agents contractuels*, individuando i casi in cui è consentito il ricorso a contratti a tempo

determinato o indeterminato, compreso il *contrat de projet*, che ha una durata massima di sei anni.

Sebbene il CGFP abbia prodotto effetti positivi in termini di chiarezza e accessibilità del quadro normativo, alcune delle criticità precedentemente illustrate permangono.

Tra queste si annovera, per esempio, la riduzione della selettività delle prove, dovuta al rapporto sempre più basso tra candidati e posti disponibili. A ciò si aggiungono le rigidità procedurali e i tempi lunghi, che rendono il concorso uno strumento tuttora complesso e poco reattivo rispetto alle esigenze di un tempestivo reclutamento.

Altra criticità che permane, poi, riguarda senz'altro la crisi di attrattività dei concorsi, con un calo significativo del numero di candidati e con posti vacanti non coperti. Secondo la dottrina⁴⁶⁷, una delle cause sarebbe rinvenibile nella politica retributiva, che privilegia i livelli inferiori e determina un progressivo appiattimento di quelli superiori, a scapito della *haute fonction publique*. Questo, peraltro, incentiverebbe un maggiore ricorso ai *contractuels*, nel tentativo di promuovere una gestione più flessibile del personale.

A tal proposito, giova sottolineare che il *décret* n. 2022-662 del 25 aprile 2022 ha modificato lo “statuto” del 17 gennaio 1986, in tema di disposizioni generali applicabili agli *agents contractuels* dello Stato. In particolare, le condizioni di questi ultimi sono state significativamente migliorate, nel senso di un maggiore allineamento con la disciplina dei *fonctionnaires*, per esempio in tema di congedi parentali e per la formazione professionale⁴⁶⁸.

La réforme de la haute fonction publique: dall'ENA all'INSP – Come illustrato sopra, l'*ENA* è stata a lungo al centro di aspre critiche, che hanno portato alla decisione di riformare la *haute fonction publique* francese,

⁴⁶⁷ D. CAPITANT, *The Civil Service in France*, cit., p. 145.

⁴⁶⁸ *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique* – édition 2022, p. 17 in www.fonction-publique.gouv.fr.

sopprimendo la storica Scuola e sostituendola con l'INSP (*Institut national du service public*), con *Ordonnance* n. 2021-702 del 2 giugno 2021⁴⁶⁹.

L'intenzione era quella di una rottura con il passato, in modo da superare le accuse, mosse nei confronti dell'*ENA*, di autoreferenzialità e di distanza dalla società civile.

Sebbene vi siano molti tratti di continuità con la precedente Scuola – come la natura giuridica di *établissement public à caractère administratif* sotto il controllo del Primo Ministro – è bene notare come la nuova istituzione presenti anche un assetto innovativo⁴⁷⁰. Innanzitutto, uno degli obiettivi dell'INSP è quello di rafforzare i legami tra la formazione dei funzionari e il mondo universitario, sia mediante il coinvolgimento di docenti universitari, sia attraverso un maggior intervento dell'istituto nelle attività di ricerca. Sempre in tema di formazione, particolare attenzione viene ora data all'individualizzazione dei percorsi, costruita anche attraverso l'esperienza pratica, tramite appositi stages o apposite “*missions*” attribuite agli studenti nell'ambito di diversi enti pubblici⁴⁷¹.

Altra novità riguarda la centralità della Scuola nel nuovo sistema di coordinamento tra le diverse *écoles de service public*, realizzato per dare vita a un “*tronc commun*” e a una cultura amministrativa condivisa con riferimento all'offerta formativa degli *haut fonctionnaires*. E ancora, la riforma ha previsto il superamento del tradizionale “concorso d'uscita” dell'*ENA*, che determinava l'assegnazione degli allievi ai *grands corps* sulla base al *classement de sortie*⁴⁷².

⁴⁶⁹ In proposito, vedasi J. B. AUBY, *Réflexions sur la réforme de l'encadrement supérieur de l'État*, in *Droit administratif*, 12, 2021, p. 14; P. BOURDON, *L'ordonnance n. 2021-702 du 2 juin 2021 relative à la haute fonction publique: vers de nouveaux parcours professionnels pour les cadres supérieurs de l'État*, in *Droit administratif*, 12, 2021, p. 18.

⁴⁷⁰ A. MAGLIARI, *La riforma della haute fonction publique in Francia*, cit., p. 33.

⁴⁷¹ M. LE BRIGNONEN, *De l'ENA à l'INSP: réformer le recrutement et la formation de la haute fonction publique*, in *Le Journal de l'École de Paris*, 166, 2024, pp. 31 ss.

⁴⁷² In proposito, vedasi IBIDEM, p. 33. Come si legge sul sito www.vie-publique.fr, inoltre, tale cambiamento è volto a passare dalla logica di una “scuola che classifica” a quella di una “scuola che forma”.

Nel nuovo sistema, i diplomati dell'INSP entrano a far parte del *corps* unico degli amministratori dello Stato⁴⁷³ e la loro destinazione è decisa in base alle esigenze delle singole amministrazioni. L'obiettivo è duplice: ridurre la competizione interna ed evitare l'immediata assegnazione ai corpi più prestigiosi, come il *Conseil d'État* o la *Cour des comptes*⁴⁷⁴.

Con riferimento al tema della valutazione, l'*Ordonnance* n. 2021-702 ha affidato un ruolo centrale alla *délégation interministérielle à l'encadrement supérieur de l'État* (DIESE), organo posto sotto l'autorità del Primo ministro, incaricato di orientare le carriere degli alti funzionari.

Nel nuovo assetto, inoltre, è mutata la nozione di inquadramento superiore⁴⁷⁵, che ora è incentrata non tanto sulla dimensione organizzativa dei *corps*, quanto su quella connessa all'esercizio di funzioni superiori di direzione o controllo. In questo modo vengono a essere ricompresi nella nozione appena illustrata anche gli incarichi dirigenziali coperti dai *contractuels*, aprendosi, così, nuove prospettive per l'attribuzione di incarichi di vertice a professionisti esterni, assunti con contratti di diritto privato. Tale sistema, pur presentando dei vantaggi in termini di mobilità e flessibilità dei percorsi professionali, ha sollevato nella dottrina francese⁴⁷⁶ interrogativi circa la stabilità delle carriere e la possibile politicizzazione delle nomine, con un conseguente possibile indebolimento dell'autonomia dei vertici amministrativi.

⁴⁷³ Trattasi di un nuovo unico *corps* disciplinato dal décret n. 2021-1550. In esso sono confluiti numerosi *corps* della *haute fonction publique*, che sono stati soppressi dal 1° gennaio 2023.

⁴⁷⁴ Con riferimento a questi ultimi, che non sono stati soppressi come *corps* autonomi, vi sono stati dei cambiamenti con riferimento ai percorsi di carriera. In particolare, A partire dal 2022, gli allievi dell'INSP non accedono più direttamente a tali corpi al termine della formazione, ma devono maturare almeno due anni di esperienza come *administrateurs de l'État* prima di poter essere nominati *auditeurs*.

⁴⁷⁵ F. MELLERAY, *La réforme de l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'Etat*, in *L'Actualité juridique Droit administratif*, 2021, pp.1443 ss.

⁴⁷⁶ È quanto segnala A. TAILLEFAIT, *Les dispositions générales. L'ordonnance n. 2021-702 du 2 juin 2021 portant réforme de l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'État*, in *Revue française de droit administratif*, 2021, pp. 868 ss.

Le plan talents des service public, des mesures concrètes et ambitieuses pour les jeunes – Sempre nell’ottica della riforma, in Francia è stato creato il *Plan Talents du service public*⁴⁷⁷. Trattasi di uno strumento volto a superare alcune delle criticità evidenziate, tra cui, *in primis*, quella della composizione sociale della *haute fonction publique*, in gran parte composta da soggetti provenienti da famiglie culturalmente ed economicamente privilegiate. Trattasi, dunque, di un piano volto a rafforzare l’uguaglianza sostanziale nell’accesso ai pubblici impieghi, con la finalità di rendere la burocrazia francese più inclusiva e maggiormente rappresentativa della società.

Il piano, che mira ad attrarre i giovani, anche provenienti da contesti svantaggiati, ha tre obiettivi principali, che risultano espressi nella formula “*Repérer, orienter et accompagner les talents*”. Essi riguardano tre momenti successivi della formazione: durante la scuola secondaria, attraverso l’attivazione delle *Cordées du service public*; nel percorso universitario, mediante le *Prépas Talents*; e, infine, al momento della selezione, con l’istituzione dei *Concours Talents* riservati agli studenti delle *Prépas*.

Le *Cordées du service public* sono costituite da partenariati tra *collèges*, *lycées* ed *écoles de service public* e organizzano per gli studenti attività di tutorato e *stage* presso le amministrazioni.

Le *Prépas Talents* sono destinate a studenti universitari o a persone in cerca di occupazione che intendano accedere ai concorsi nella *fonction publique*. La selezione avviene, oltre che in base alle condizioni di reddito, mediante l’esame del *dossier* e un colloquio volto a valutare il percorso formativo, le attitudini, la motivazione e il potenziale dei candidati. L’inserimento in una *Prépa* comporta un percorso di formazione *ad hoc* gratuito, un tutorato da parte di funzionari e alti funzionari in servizio, o *stagiaires* delle *écoles de service public*, nonché il riconoscimento di una borsa Talents di 4.000 euro annui.

⁴⁷⁷ Le informazioni che seguono sono tutte prese da www.fonction-publique.gouv.fr/devenir-agent-public/le-plan-talents-du-service-public-des-mesures-concrettes-et-ambitieuses-pour-les-jeunes e da www.fonction-publique.gouv.fr/la-dgafp/les-grandes-reformes-en-cours/la-reforme-de-la-haute-fonction-publique.

Il piano prevede, inoltre, l'istituzione dei *Concours Talents*, che costituiscono vie di accesso alle principali *écoles de service public*: l'*INSP*, l'*INET*, l'*École des hautes études en santé publique* (EHESP), l'*École nationale supérieure de la police* (ENSP) e l'*École nationale d'administration pénitentiaire* (ENAP).

5. Brevi cenni sul reclutamento nelle istituzioni dell'Unione europea: EPSO (*European Personnel Selection Office*).

Le origini di EPSO – Prima di trarre alcune conclusioni su possibili spunti per l'implementazione dell'assetto normativo nazionale, sembra interessante, come anticipato, fare qualche breve cenno alle modalità di reclutamento del personale nelle istituzioni europee.

In particolare, è bene notare come, in tal ambito, sia sempre stato adoperato, almeno fin dagli anni '60⁴⁷⁸, il sistema del concorso, salve eccezioni con riferimento ad alcune posizioni di vertice⁴⁷⁹. Originariamente, i modelli impiegati per reclutare il personale erano quelli utilizzati dagli Stati membri – che allora erano solo sei – e, in particolare, dalla Francia⁴⁸⁰. Ciascuna istituzione, inoltre, gestiva autonomamente i propri concorsi, il che era ritenuto preferibile per garantire buoni standard di valutazione dei candidati.

Alla vigilia del grande allargamento del 2004 – che comportava l'ingresso di dieci nuovi Stati membri e l'assunzione di migliaia di nuovi funzionari – si era

⁴⁷⁸ C. BAN, *Reforming the staffing process in the European Union institutions: moving the sacred cow out of the road*, cit., p. 6.

⁴⁷⁹ L'art. 29, comma 2, del regolamento del 16 giugno 1962, n. 31 relativo allo statuto dei funzionari stabili, in particolare, che: "Per l'assunzione del personale di inquadramento superiore (direttori generali o loro equivalenti di grado AD 16 o 15 e direttori o loro equivalenti di grado AD 15 o 14) nonché, in casi eccezionali, per impieghi che richiedano una speciale competenza, l'autorità che ha il potere di nomina può adottare una procedura diversa da quella del concorso". In proposito, vedasi J.-M. EYMERI-DOUZANS, D. GEORGAKAKIS, *Les hauts fonctionnaires de l'Union européenne*, in C. BELOT, P. MAGNETTE, S. SAURUGGER, *Science politique de l'Europe*, Paris, Economica, 2008.

⁴⁸⁰ H. STEVENS, A. STEVENS, *The Internal Reform of the Commission*, in D. SPENCE, G. EDWARDS, *The European Commission*, London, John Harper Publishing, ed. 3, 2006, pp. 454 ss.

reso, tuttavia, necessario un cambio di prospettiva⁴⁸¹. Di fronte a questa importante sfida organizzativa, si era, infatti, evidenziata la necessità di adottare un meccanismo unico e centralizzato per la selezione del personale, il che aveva portato, con una Decisione del 2002⁴⁸², alla creazione di EPSO (European Personnel Selection Office). Quest'ultimo era (ed è tuttora) un ufficio interistituzionale incaricato “di organizzare concorsi generali al fine di garantire alle istituzioni delle Comunità europee i servizi di funzionari reclutati nelle migliori condizioni finanziarie e di professionalità”⁴⁸³. Il personale di EPSO, divenuto operativo già nel gennaio del 2003⁴⁸⁴, proveniva principalmente dalla Commissione europea, ma anche dalle altre istituzioni⁴⁸⁵.

Nella Decisione relativa all'organizzazione e al funzionamento dell'Ufficio, all'art. 1, comma 2, si leggono i compiti affidati allo stesso. Tra questi, come anticipato, vi è l'organizzazione di concorsi generali, che avviene su richiesta delle singole istituzioni, col fine di costituire elenchi di idoneità – poi gestiti e controllati da EPSO – per la nomina dei funzionari. Inoltre, viene stabilito che EPSO debba agire “in stretta collaborazione con le istituzioni”, per valutare le necessità future in materia di personale manifestate dalle stesse e per predisporre un programma di concorsi volto a “rispondere a tali necessità nei tempi opportuni”. Per raggiungere tale obiettivo, l'Ufficio deve mettere a punto “metodi e tecniche di selezione sulla base delle migliori pratiche e conformemente alle competenze richieste per le differenti categorie del personale delle istituzioni”. Infine, EPSO deve presentare alle istituzioni relazioni annuali sulle sue attività.

⁴⁸¹M. GRAVIER, *The 2004 Enlargement Staff Policy of the European Commission: The Case for Representative Bureaucracy*, in *Journal of Common Market Studies*, 46(5), 2008, pp. 1025 ss.

⁴⁸² Decisione 2002/620/CE, del 25 luglio 2002 che istituisce l'Ufficio di selezione del personale delle Comunità europee e Decisione 2002/621/CE, del 25 luglio 2002 relativa all'organizzazione e al funzionamento dell'Ufficio di selezione del personale delle Comunità europee.

⁴⁸³ Art. 1, Decisione 2002/621/CE.

⁴⁸⁴ Come si legge nell'Annual activity report 2024, sul sito eu-careers.europa.eu.

⁴⁸⁵ C. BAN, *op. et loc. ult. cit.*

Nell'Annual Report del 2024, in particolare, si legge che, per la realizzazione del suo mandato, EPSO segue, attualmente, tre principi guida: la precisione, consistente nell'utilizzo della tipologia di test più adeguato a ciascun profilo, l'adattabilità, in relazione alle esigenze specifiche delle istituzioni e la rapidità nello svolgimento dei concorsi.

Le esigenze di reclutamento, la valutazione competence-based e l'autovalutazione dei candidati – Le esigenze di reclutamento vengono, dunque, regolarmente comunicate dalle istituzioni dell'Unione all'Ufficio europeo di selezione del personale (EPSO), che decide sull'organizzazione dei concorsi, sui metodi e sulle procedure di selezione. L'ufficio, basandosi su una previsione che ha ad oggetto analisi statistiche, possibili futuri sviluppi delle funzioni delle Istituzioni e delle professioni, organizza i concorsi su base annuale⁴⁸⁶. Dal marzo 2010, inoltre, EPSO ha dato avvio anche ad un piano triennale, grazie al quale le istituzioni europee possono valutare periodicamente il fabbisogno di personale⁴⁸⁷.

Con riferimento alle modalità di selezione, esse si basano sulle competenze necessarie in relazione alle mansioni che dovranno essere svolte dai dipendenti (c.d. *competence-based*). In particolare, ogni candidato viene valutato in base ad ogni competenza utile per le istituzioni, ossia il pensiero critico, l'analisi e la soluzione creativa dei problemi, la capacità di prendere decisioni e il conseguimento di risultati, le competenze digitali e l'adattabilità (gestione delle informazioni), l'autogestione, l'apprendimento, le capacità di comunicazione e lo spirito imprenditoriale⁴⁸⁸.

Le prove di selezione di EPSO – Le procedure concorsuali di EPSO sono recentemente state oggetto di una rilevante riforma. Precedentemente, infatti,

⁴⁸⁶ R. RUFFINI, M. INGAGGIATI, *op. ult. cit.*, p. 47.

⁴⁸⁷ IBIDEM.

⁴⁸⁸ Tali competenze sono elencate in eu-careers.europa.eu/en/documents/epsos-competency-framework/13068.

esse si articolavano in due fasi: una di preselezione, basata sulle conoscenze e le *skills* dei candidati, e una – destinata ai candidati che avessero superato la prima – presso gli *assessment centers*. Quest’ultima fase, che durava una giornata e si basava su *case-study*, esercizi di gruppo, presentazioni orali e interviste strutturate, a partire dal 2024, è prevista solo per alcuni concorsi, mentre, nella generalità dei casi, è stata sostituita da *tests* scritti che si focalizzano sulle competenze comunicative dei candidati.

Per quanto riguarda l’attuale procedura concorsuale, è possibile distinguere, innanzitutto, tra concorsi per “generalisti” e per “specialisti”⁴⁸⁹. I primi sono aperti ai laureati in qualsiasi disciplina e non richiedono esperienza professionale pregressa; i secondi, invece, sono rivolti a profili tecnici o professionali determinati e richiedono il possesso di un’esperienza lavorativa nel settore di riferimento.

Ogni procedura ha inizio con la pubblicazione di un bando di concorso, che definisce i profili ricercati, le mansioni da svolgere, i requisiti di ammissione e l’articolazione delle prove. Ai candidati, inoltre, viene data la possibilità di autovalutarsi, attraverso lo strumento EASI (*Experience Assessment Survey Instrument*), che permette loro di comprendere se hanno le competenze necessarie per lavorare nelle istituzioni dell’UE. Trattasi di uno strumento utilizzato anche, a titolo di esempio, nel Regno Unito, e che pare utile anche a limitare le candidature “velleitarie”⁴⁹⁰.

La domanda di partecipazione viene, poi, presentata tramite il Portale unico dei candidati, che costituisce anche il canale ufficiale di comunicazione tra EPSO e i candidati per l’intera durata del procedimento.

Le prove di selezione comprendono test di ragionamento logico (verbale, numerico e astratto) con esito di tipo “idoneo/non idoneo”, seguiti da *test* di conoscenza dell’Unione europea o, per i profili specialistici, da questionari a

⁴⁸⁹ Tutte le informazioni che seguono sono prese dal sito *eu-careers.europa.eu/en/competitions-permanent-positions*.

⁴⁹⁰ È quanto viene osservato in D. BEVILACQUA, L. CARBONARA, H. CAROLI CASAVOLA, B. CAROTTI, S. CASSESE, C. CICCODICOLA, M. GNES, C. LACAVA, G. MELIS, C. RAMOTTI, G. SGUEO, F. SPANICCIATI, *op. et loc. ult. cit.*

scelta multipla sulle materie di settore. Quando previsto dal bando, possono essere inclusi test sulle competenze digitali. Infine, come accennato, dal 2024, in luogo del *case-study*, è stato introdotto un test scritto volto ad accertare le capacità di comunicazione scritta del candidato.

Viene effettuata, inoltre, una verifica delle condizioni di ammissione, volta ad accertare il rispetto dei requisiti formali e le conoscenze linguistiche. Solo coloro che superano positivamente tutte le fasi sono iscritti nell'elenco di riserva, che costituisce la banca dati dei candidati dichiarati idonei e reclutabili dalle istituzioni europee in base alle proprie esigenze di personale.

È previsto, inoltre, che i partecipanti possano chiedere il riesame dei risultati in caso di presunti errori o irregolarità procedurali che abbiano inciso sull'esito delle prove. La durata complessiva delle procedure varia sensibilmente a seconda del tipo di concorso e del numero di prove previste.

La riforma delle procedure di selezione di EPSO – Come si legge sul sito internet di EPSO, le procedure di selezione impiegate dall'Ufficio sono attualmente al centro di un processo di riforma, volto ad adeguare le modalità di reclutamento alle esigenze delle istituzioni dell'Unione e alle nuove dinamiche del mercato del lavoro⁴⁹¹. Tale riforma sembra essersi resa necessaria in risposta ad alcune criticità emerse negli ultimi anni. Tra queste, vi è la necessità di ampliare la diversità dei profili dei candidati, sia in termini di formazione, che di provenienza, quella di migliorare il coordinamento tra EPSO e le istituzioni UE, quella di ridurre i costi e la durata dei concorsi, nonché quella di implementare la verifica delle competenze per il reclutamento dei profili “specialistici”⁴⁹².

⁴⁹¹ Le informazioni contenute in questo paragrafo costituiscono in larga parte la traduzione di quanto indicato sul sito ufficiale eu-careers.europa.eu/en/epso-transformation-process-staff-selection.

⁴⁹² Alcune delle quali sono individuate nel Report “*The European Personnel Selection Office: Time to adapt the selection process to changing recruitment needs*” della European Court of Auditors, in op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/epso-23-2020/en/, ove si leggono tre raccomandazioni: 1. Address identified weaknesses in the selection process (tra le problematiche/suggerimenti identificati, in particolare, a p. 41 del report si leggono i

Per rispondere alle esigenze evidenziate, sono in corso di sviluppo nuove tipologie di concorsi, anche basate sulla revisione del quadro delle competenze di riferimento, così da meglio adattarle alle esigenze concrete dei servizi. In particolare, è già stata avviata una fase sperimentale per i concorsi per “specialisti”, volta a testare nuove metodologie di selezione. Tra queste, EPSO sta introducendo strumenti come la generazione automatica, tramite computer, di quesiti a scelta multipla su base tematica, da collocare in una fase iniziale del processo selettivo. Con riferimento, invece, alle prove di ragionamento, se ne prevede l’organizzazione secondo la modalità “pass or fail”.

A seguito della crisi sanitaria del Covid-19, inoltre, EPSO ha cominciato a utilizzare dei *remotely proctored Assessment Centre tests*. Per alcune procedure, poi, i candidati possono scegliere se sostenere i *test* informatizzati online o presso centri dedicati. Altri progetti sperimentali riguardano l’introduzione di prove linguistiche in tutte le ventiquattro lingue ufficiali dell’Unione e di sistemi di *talent screening computer-assisted*.

I tirocini per neolaureati – Come noto, le istituzioni dell’Unione europea offrono numerosi tirocini retribuiti per neolaureati, generalmente della durata di cinque mesi⁴⁹³. Tale strumento pare particolarmente utile per far conoscere ai giovani l’ambiente lavorativo degli organi dell’UE, così da attrarre nuovi talenti nelle istituzioni, che gestiscono, in questo caso singolarmente, il reclutamento degli stagisti. A tal fine, è stato implementato un apposito programma

seguenti: measure the institutions’ satisfaction with the selection process; review the language regime, in particular for the application forms and the complaints system, to ensure legal certainty for the candidates and the institutions; ensure a better coordination between EPSO and the institutions on the availability of selection board members; introduce monitoring arrangements to report on the cost of competitions; reduce the duration of competitions to the target of 10 months set out in the EDP); 2. Introduce a new selection framework for specialist competitions; Improve EPSO’s capacity to adapt to a fast-changing recruitment environment.

⁴⁹³ Tutte le informazioni sono prese da eu-careers.europa.eu/it/staff-categories/trainees.

“Ambasciatori EU Careers”⁴⁹⁴, per gli studenti interessati a promuovere, presso le proprie Università di provenienza, le professioni nell’ambito delle istituzioni europee. Questo permette di diffondere informazioni circa le possibilità di carriera nell’Unione tra i giovani, sviluppando una rete tra diverse Università.

6. La Risoluzione del Parlamento europeo sulla cattiva gestione organizzativa dei concorsi di EPSO.

Le modalità di reclutamento adottate da EPSO non sono esenti da criticità, recentemente evidenziate nella Risoluzione del Parlamento europeo del 17 ottobre 2025.

Quest’ultima recepisce alcune problematiche che erano presenti da tempo. In particolare, già in precedenza era stato sottolineato che il numero di candidati ai concorsi generali per “amministratori” era diminuito in tutti gli Stati membri, oltre alla difficoltà nel reclutare personale proveniente da diverse nazionalità. Per soddisfare le necessità di reclutamento richieste, EPSO aveva, dunque, talora reclutato, oltre ai funzionari permanenti, anche altre categorie, quali gli agenti contrattuali e temporanei, gli esperti nazionali distaccati, i tirocinanti e altre categorie⁴⁹⁵. Inoltre, a causa dell’elevato numero di domande di ammissione presentate ai concorsi, la durata degli stessi rischiava di non essere breve.

Alcune di queste questioni si leggono anche nella sopra menzionata Risoluzione. In particolare, al considerando C) viene espressa una “profonda

⁴⁹⁴ In proposito, vedasi il sito eu-careers.europa.eu/it/eu-careers/eu_careers_student_ambassadors.

⁴⁹⁵ È quanto si evince dal sito <https://eu-careers.europa.eu/en/staff-categories>. L’art. 29, comma 2, del regolamento del 16 giugno 1962, n. 31 relativo allo statuto dei funzionari stabilisce che gli agenti temporanei – e, in casi eccezionali, anche quelli contrattuali – hanno il diritto di partecipare alle procedure concorsuali interne e, quindi, diventare, per tale via, funzionari permanenti. In proposito, vedasi D. BEVILACQUA, L. CARBONARA, H. CAROLI CASAVOLA, B. CAROTTI, S. CASSESE, C. CICCODICOLA, M. GNES, C. LACAVALA, G. MELIS, C. RAMOTTI, G. SGUEO, F. SPANICCIATI, *Il reclutamento: le buone pratiche*, cit., p. 1231 ss. È bene notare, inoltre, che al personale contrattuale si applica la disciplina delle “Conditions of Employment of other servants of the Union”.

preoccupazione per le ripetute carenze organizzative e tecniche riscontrate nei concorsi EPSO negli ultimi due anni, tra cui l’annullamento di test e concorsi, frequenti ripetizioni delle sessioni di prova, tempi eccessivamente lunghi e una scarsa comunicazione con i candidati”. Questi ultimi, inoltre, hanno presentato numerose denunce con riferimento “alle procedure dei test a distanza, alle carenze delle piattaforme e alla comunicazione incoerente in merito a questioni tecniche”. In relazione alle stesse, la Mediatrice europea ha riscontrato una cattiva gestione amministrativa da parte di EPSO⁴⁹⁶. Sono state altresì evidenziate numerose criticità nelle modalità di svolgimento dei test a distanza, tanto che – come si legge nella Risoluzione – è stato suggerito di offrire la possibilità ai candidati di svolgerli presso degli appositi centri d’esame. E ancora, la Corte di giustizia ha riscontrato un’illegittima restrizione con riferimento alla scelta della seconda lingua nei concorsi – limitata all’inglese, al francese o al tedesco – il che è stato ritenuto discriminatorio nei confronti dei soggetti provenienti da Stati membri in cui nessuna di queste lingue è la più diffusa⁴⁹⁷.

⁴⁹⁶ È quanto si legge al considerando H), ove si fa riferimento a numerose decisioni della Mediatrice europea (Decisione della Mediatrice europea, dell’8 luglio 2024, sul modo in cui l’Ufficio europeo di selezione del personale (EPSO) ha gestito una denuncia relativa a questioni riguardanti i test a distanza nell’ambito della procedura di selezione EPSO/AST/151/22-3; decisione della Mediatrice europea, dell’8 luglio 2024, sul modo in cui l’Ufficio europeo di selezione del personale (EPSO) ha trattato una denuncia relativa a problemi tecnici in una procedura di selezione (EPSO/AST155/22 – Assistenti nel settore della sicurezza operativa); decisione della Mediatrice europea, dell’8 luglio 2024, sul modo in cui l’Ufficio europeo di selezione del personale (EPSO) ha gestito una denuncia relativa all’indisponibilità di supervisori durante una prova a distanza in una procedura di selezione del personale dell’UE EPSO/AD/398/2; decisione della Mediatrice europea, del 21 giugno 2024, sul modo in cui l’Ufficio europeo di selezione del personale (EPSO) ha trattato una denuncia relativa a difficoltà tecniche incontrate durante i test a distanza nel contesto di una procedura di selezione per il programma Junior Professionals; decisione della Mediatrice europea, del 12 dicembre 2024, sul modo in cui l’Ufficio europeo di selezione del personale (EPSO) ha escluso una candidata da una procedura di selezione per il personale dell’UE (EPSO/AST/151/22).

⁴⁹⁷ Viene fatto riferimento, in particolare, a Corte giust. UE, sez. I, 16 febbraio 2023, *Commissione europea/Repubblica italiana*, C-623/20 P.

Altra questione che viene sottolineata è quella relativa alla diminuzione dei concorsi tra il 2019 e il 2023, il che ha acuito la già menzionata problematica dell'ingente utilizzo di agenti temporanei. Questo, come si legge nel considerando L), “mette in discussione l'impegno delle istituzioni dell'UE a favore di un servizio pubblico indipendente dell'UE assunto in modo aperto, con procedure di assunzione accessibili a tutti i cittadini dell'Unione attraverso concorsi generali ampiamente pubblicizzati”.

Per tali ragioni, nella Risoluzione viene sancito che “il malfunzionamento dell'EPSO compromette gravemente la credibilità e la reputazione delle procedure di selezione dell'UE, danneggiando in tal modo l'immagine dell'intera funzione pubblica dell'UE. Per tale ragione, è stata sottolineata – a fronte delle ripetute carenze anche tecniche, organizzative e procedurali di EPSO negli ultimi due anni – la necessità di ripristinare “l'integrità, la trasparenza, la responsabilità e la prevedibilità delle procedure di selezione dell'EPSO, al fine di riparare i danni alla reputazione causati alle istituzioni dell'UE”.

7. Alcuni spunti per la normativa nazionale.

Dopo aver esaminato, senza alcuna pretesa di esaustività, il sistema dei concorsi pubblici in Francia e aver effettuato alcuni brevi cenni su quello utilizzato per il reclutamento di personale nelle istituzioni dell'Unione europea, sembra opportuno svolgere alcune riflessioni conclusive. Infatti, come ci si accinge a sottolineare, sono numerosi gli spunti che si possono trarre dall'analisi condotta, che possono essere senz'altro utili per cominciare a tracciare le linee essenziali di una possibile riforma organica del sistema dei concorsi pubblici in Italia.

Con riferimento alla Francia, come si è visto, le origini del principio del concorso pubblico sono riconducibili a una matrice storica e culturale comune a quella italiana. Cionondimeno, gli sviluppi successivi hanno portato ad alcune significative differenze tra i due modelli in discorso. Ad esempio, l'Italia ha conosciuto, a partire dagli anni Novanta, un processo di privatizzazione del

pubblico impiego, che non ha trovato un'analogia in Francia. In quest'ultimo sistema, infatti, la regola – almeno sulla carta – è quella dell'assunzione di *fonctionnaires* soggetti a uno statuto di diritto pubblico. Si è, poi, evidenziato che, in realtà vi è un numero consistente di *agents contractuels*, tanto da poter parlare di un vero e proprio dualismo nella *fonction publique*.

Il ricorso crescente ai *contractuels* costituisce, peraltro, come si è visto, una delle principali criticità del modello francese. La tendenza a privilegiare tale forma di impiego, dovuta in larga misura alla rigidità, all'onerosità e alla complessità delle procedure concorsuali, ha determinato un progressivo allontanamento dal principio secondo cui la funzione pubblica dovrebbe essere composta, in via ordinaria, da *fonctionnaires*. Le periodiche leggi di stabilizzazione (1996, 2001, 2012) e la legge sulla *transformation de la fonction publique* del 2019 hanno tentato di razionalizzare il fenomeno, limitandone la portata e migliorando le garanzie dei lavoratori interessati.

Con le dovute cautele, è possibile ravvisare in tale dinamica un parallelo con il fenomeno del precariato nell'ordinamento italiano, anch'esso frutto della tensione tra l'esigenza di garantire il principio meritocratico e la necessità di rispondere, in tempi brevi, ai fabbisogni di personale. In entrambi i sistemi, gli interventi di stabilizzazione hanno finito per rappresentare una forma di sanatoria *ex post* di situazioni di fatto divenute strutturali.

A fronte di tali criticità, tuttavia, è possibile riscontrare come il legislatore d'Oltralpe abbia tentato di effettuare un'opera di razionalizzazione. Il riferimento va all'adozione del *Code général de la fonction publique*, che ha realizzato un'importante opera di sistematizzazione normativa. In particolare, con tale intervento normativo sono state tipizzate le ipotesi di ricorso ai *contractuels* ed è stato recepito quanto disciplinato dalla legge di *transformation de la fonction publique* del 2019, che aveva fornito una disciplina organica in materia. Trattasi di un interessante modello da cui può trarre ispirazione l'ordinamento italiano, ove, invece, come si è in precedenza illustrato, le soluzioni adottate – sia con riferimento al tema delle stabilizzazioni, che, da ultimo, alla necessità di assumere ingenti quantità di personale dopo il blocco

del *turnover* – sono quasi sempre di carattere emergenziale, senza mai sfociare in una razionalizzazione normativa unitaria.

Particolarmente interessanti sono, inoltre, gli strumenti di formazione in alternanza – come il contratto di *apprentissage* o il percorso PACTE – che consentono l’inserimento graduale dei giovani nella *fonction publique*. Analoga funzione orientativa e professionalizzante rivestono gli *stage* per studenti e il più recente *Plan talents*, di cui si è trattato poc’anzi. Si tratta di istituti che sembrano particolarmente apprezzabili e meritevoli di valorizzazione anche nel contesto italiano, in quanto idonei ad accrescere l’attrattività del settore pubblico e a implementare la connessione tra formazione e reclutamento.

Anche il sistema di reclutamento adottato nelle istituzioni dell’Unione europea, nonostante le criticità emerse nella Risoluzione del Parlamento europeo del 17 ottobre 2025, sembra poter fornire qualche spunto per l’implemento del sistema nazionale.

Anzitutto, è interessante il fatto che esse siano svolte in modo centralizzato, da un apposito Ufficio per la selezione del personale (EPSO). Tale scelta, come si è visto, fu adottata in vista del “grande allargamento” degli Stati membri del 2004, in previsione della necessità di reclutare ingenti quantità di funzionari. Tra i vantaggi di tale sistema, vi è la garanzia di uno *standard* omogeneo di selezione. Inoltre, le selezioni effettuate da EPSO sono volte alla creazione di liste di idonei, dalle quali le istituzioni UE possono poi attingere, in relazione ai fabbisogni di personale. Secondo la dottrina⁴⁹⁸, una soluzione simile potrebbe essere utilizzata, nel nostro ordinamento, con riferimento alla problematica del personale precario. Questo permetterebbe, in particolare, di “sdrammatizzare il tema della stabilizzazione”, in quanto i soggetti verrebbero, quantomeno, “selezionati a monte, sulla base di procedure meritocratiche e aperte”.

Con riferimento, poi, alla questione – già evidenziata – dell’elevato numero di soggetti che si iscrivono ai concorsi pubblici, senza poi presentarsi, sarebbe

⁴⁹⁸ D. BEVILACQUA, L. CARBONARA, H. CAROLI CASAVOLA, B. CAROTTI, S. CASSESE, C. CICCODICOLA, M. GNES, C. LACAVA, G. MELIS, C. RAMOTTI, G. SGUEO, F. SPANICCIATI, *op. et loc. ult. cit.*

senza dubbio utile l'introduzione dei *tests* di *self-assessment*, adottati da EPSO. Questo sistema potrebbe rivelarsi vantaggioso, da un lato, per i candidati, per testare *a priori* la propria preparazione, dall'altro, per le amministrazioni, per evitare che ai concorsi si iscrivano soggetti non realmente motivati o non sufficientemente preparati.

Con riferimento alle prove selettive utilizzate da EPSO, poi, è possibile notare come queste siano molteplici e volte a sondare più aspetti, quali la capacità di ragionamento e la logica, le conoscenze e le competenze dei candidati.

Infine, un'altra idea utile che sembra possibile trarre dall'ordinamento europeo è quella relativo all'assunzione dei tirocinanti e, in particolare, al programma "studenti ambasciatori EU Careers". Se, infatti, anche le pubbliche amministrazioni italiane hanno necessità di reclutare giovani, fondamentale è implementare strumenti che permettano di attrarli, diffondendo, anche presso le Università, la cultura e i valori relativi al lavoro nel settore pubblico.

CONCLUSIONI

Giunti al termine della presente ricerca, è ora possibile ricomporre il quadro complessivo delle riflessioni svolte e tentare di trarre alcune conclusioni.

L'analisi condotta ha preso avvio dalla constatazione delle profonde criticità che caratterizzano il volto della pubblica amministrazione italiana. Il quadro emerso dai dati del Conto annuale della Ragioneria dello Stato, aggiornati al 12 dicembre 2024, infatti, risulta problematico. Esso è connotato – principalmente a causa delle politiche di blocco del *turn over* adottate negli ultimi decenni – da un persistente sottodimensionamento del personale e da un progressivo invecchiamento dei dipendenti, il che ha inciso negativamente sull'efficienza e sull'efficacia dell'azione amministrativa.

In particolare, la cronica scarsità di risorse economiche per il reclutamento ordinario e i tentativi, da parte delle pubbliche amministrazioni, di far fronte alle carenze di personale hanno fatto sì che, negli ultimi anni, il principio del concorso pubblico sia stato spesso eluso⁴⁹⁹ e “dequotato”⁵⁰⁰. Esso è stato, infatti, frequentemente sostituito da canali alternativi di reclutamento, caratterizzati dall'assunzione a termine mediante procedure semplificate, da un lungo periodo di precariato e, infine, dalla stabilizzazione del rapporto di lavoro.

È stata messa in secondo piano, inoltre, l'attenzione alla qualità del personale reclutato. Quest'ultima, tuttavia, è fondamentale per il buon funzionamento della pubblica amministrazione, la quale, di conseguenza è stata spesso percepita come lenta ed inefficiente: un freno, anziché un volano dello sviluppo nazionale. Tale percezione, come si è osservato, ha contribuito a ridurre ulteriormente l'attrattività del lavoro pubblico, soprattutto nei confronti dei giovani e dei profili tecnici.

L'inversione di tendenza registrata nel periodo post-pandemico, favorita dalle risorse del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e da una rinnovata

⁴⁹⁹ M. ALLENA, M. TRIMARCHI, *La costituzione “dimenticata” il principio del concorso pubblico*, cit., p. 380.

⁵⁰⁰ B. CIMINO, *Il completamento del percorso di dequotazione del pubblico concorso*, cit., *passim*.

attenzione al tema del reclutamento, rappresenta indubbiamente un segnale positivo, ma non ancora sufficiente a risolvere le criticità riscontrate.

Le nuove procedure “speciali” e “semplificate” di reclutamento introdotte di recente, infatti, hanno sollevato numerosi dubbi in dottrina. Questi ultimi hanno riguardato, da un lato, la loro compatibilità con il principio del concorso pubblico; dall’altro il rischio che esse possano costituire l’ennesima soluzione emergenziale, finendo per indebolire ulteriormente il tessuto amministrativo.

Uno degli obiettivi più ambiziosi del presente lavoro era, allora, quello di ricercare le modalità più efficaci per affrontare le problematiche sopra evidenziate.

Per farlo, è stato indispensabile partire dallo studio delle origini e dell’evoluzione storica della disciplina del concorso pubblico, nonché dal tentativo di ricostruirne la nozione. Questo ha permesso di ritrovare le radici del *vulnus*, nonché di avere una maggiore comprensione dell’istituto oggetto della presente ricerca. In tal modo è stato possibile evidenziarne le caratteristiche essenziali e individuare, di conseguenza, più agevolmente le deroghe allo stesso.

Come si è visto sin dal primo capitolo, l’intera vicenda del pubblico impiego in Italia è stata attraversata da una costante: all’affermazione, sul piano dei principi, del concorso quale modalità per accedere ai pubblici uffici hanno sempre fatto seguito numerose eccezioni, giustificate da ragioni di tipo emergenziale. Tale “fuga dal concorso”, spesso motivata dalla necessità di sanare situazioni di precariato o di rispondere a esigenze organizzative immediate, ha finito per indebolire il principio stesso, riducendolo talvolta a una mera disposizione programmatica.

Si è cercato, allora, di indagare le cause dell’instaurarsi di tale meccanismo patologico.

Per farlo, è stato utile sondare, attraverso lo studio dei dibattiti in seno all’Assemblea costituente, le ragioni alla base dell’introduzione del concorso pubblico nel nostro ordinamento. È emerso che, tra queste, primaria importanza è stata rivestita dal principio di imparzialità, inteso come necessità di assicurare la massima apertura delle procedure e di evitare favoritismi. Accanto a tale

esigenza, è stata sottolineata altresì quella di assicurare il criterio del merito, funzionale al buon andamento della pubblica amministrazione.

La ricostruzione della nozione di concorso pubblico – effettuata grazie all'esame della dottrina e della giurisprudenza – ha consentito, poi, di sottolinearne la natura procedimentale ed evidenziarne alcune caratteristiche fondamentali. Tale analisi è stata utile – sebbene non del tutto soddisfacente, a causa di alcune incoerenze nei risultati emersi dallo studio dei diversi formanti – al fine di verificare quali selezioni possano ritenersi rispettose del dettato dell'art. 97, comma 4, della Costituzione.

Come si è visto, il concorso consiste in una serie di operazioni successive minutamente disciplinate dalla legge e caratterizzate dall'esercizio di un potere da parte della pubblica amministrazione. Esso dev'essere, inoltre, essere aperto al maggior numero possibile di candidati, che devono essere selezionati con metodo comparativo, di modo da valutare le capacità individuali e reclutare i migliori. Tali caratteristiche sono emerse anche tramite l'analisi della giurisprudenza della Corte di cassazione in tema di riparto di giurisdizione, che ha sottolineato anche la rilevanza della compilazione di una graduatoria finale.

È risultata chiara altresì la centralità del criterio del merito, il quale si colloca in un rapporto di costante dialettica con il principio di eguaglianza. In effetti, il concorso pubblico assurge, secondo la dottrina, a strumento di sintesi e di equilibrio tra tali aspetti, nonché tra i principi di imparzialità e buon andamento.

Eppure, come osservato, tale bilanciamento risulta estremamente complesso da realizzare. La tensione che si instaura tra questi poli potrebbe, infatti, essere una delle cause più profonde della proliferazione delle deroghe al principio del concorso pubblico.

Con riferimento a queste ultime, la giurisprudenza costituzionale ha più volte tentato di chiarirne i limiti e le condizioni di ammissibilità, ribadendone la natura eccezionale e la finalizzazione all'interesse pubblico. Ciononostante, il sindacato di ragionevolezza della Corte costituzionale si è mostrato insufficiente a superare le disfunzioni dei concorsi pubblici. E infatti, le deroghe, le stabilizzazioni, gli scorrimenti di graduatorie, l'abuso dello strumento della

mobilità e i concorsi “semplificati” hanno continuato a imperversare, con tutte le evidenziate conseguenze in termini di efficienza del sistema.

Come anticipato, nemmeno la rinnovata attenzione al tema dei concorsi e la maggiore disponibilità di risorse economiche che hanno caratterizzato il periodo post-pandemico hanno risolto le criticità evidenziate. A tal proposito, la rassegna presentata ha messo in luce come le novità recentemente introdotte in materia di reclutamento siano particolarmente numerose.

Come si è visto, salvo alcune eccezioni, molte di esse – come le procedure semplificate e speciali introdotte con d.l. n. 80/2021 e d.l. n. 44/2023 – sembrano suscettibili di reiterare i problemi già esistenti, anziché risolverli, immettendo nelle PA nuovo precariato.

L'impressione complessiva emersa è stata che l'intenzione del legislatore fosse quella di predisporre rimedi di natura temporanea ed emergenziale, volti a contenere le criticità esistenti, piuttosto che affrontarle in maniera strutturale.

Inoltre, anche laddove apprezzabili, gli interventi recenti sembrano aver mantenuto un carattere essenzialmente settoriale e disorganico, orientato prevalentemente a semplificare le prove concorsuali e ad accelerarne i tempi di svolgimento, modernizzandole solo attraverso l'impiego di strumenti informatici e digitali⁵⁰¹.

Non sembra, dunque, che gli strumenti sinora adottati siano stati in grado di offrire una soluzione strutturale e duratura alle problematiche emerse. Al contrario, qualora le modalità straordinarie introdotte negli ultimi anni dovessero consolidarsi come canali ordinari di accesso al pubblico impiego, non potrebbe escludersi il rischio di effetti controproducenti. L'eccessiva semplificazione delle procedure, infatti, lungi dal rafforzare l'apparato amministrativo, rischierebbe di determinarne un progressivo indebolimento, in quanto fondata su meccanismi di selezione non sempre idonei a valutare con sufficiente profondità le reali competenze e attitudini dei candidati.

⁵⁰¹ G. BOTTINO, *Il reclutamento riformato? riformare non è soltanto semplificare*, cit., p. 89.

Del resto, i più recenti interventi normativi non sembrano discostarsi in modo significativo dalle prassi del passato. Emblematico, in tal senso, è il d.l. n. 25/2025, che, pur riaffermando con tono solenne che il concorso costituisce la modalità ordinaria e prioritaria di accesso al pubblico impiego, introduce contestualmente nuove deroghe alla sua applicazione. Si pensi, in particolare, all'eliminazione dei limiti allo scorrimento delle graduatorie e all'ulteriore intervento di stabilizzazione del personale precario.

Come si è osservato, allora, *mutatis mutandis*, le ultime novità legislative sembrano confermare l'antico circolo vizioso che caratterizza la storia del pubblico impiego, segnato dalla costante oscillazione tra solenni affermazioni di principio e reiterato ricorso a eccezioni che ne attenuano la portata effettiva. Tale dinamica, letta alla luce della ricostruzione storica condotta, ha fatto pensare a un vero e proprio "eterno ritorno dell'uguale" in materia di concorsi pubblici.

Per superare definitivamente tali criticità è sembrato necessario individuare un punto di equilibrio soddisfacente tra il principio di imparzialità – inteso non solo come divieto di favoritismi e di disparità di trattamento, ma anche come garanzia di apertura, trasparenza e competitività delle procedure – e quello di buon andamento, che impone efficienza e tempestività in relazione ai bisogni organizzativi delle amministrazioni.

Di questa duplice esigenza dovrebbe tenere conto, in via prioritaria, l'auspicata riforma organica dei modelli di reclutamento, che appare oggi come l'unica via idonea a offrire soluzioni stabili e non meramente contingenti.

In tale prospettiva, si è cercato di delineare un quadro di "ingredienti" utili alla costruzione di un assetto normativo e procedurale idoneo a colmare la distanza, ormai cronica, tra il principio del concorso pubblico e le pratiche derogatorie che ne compromettono l'effettività.

È stato, a tal fine, doveroso rilevare come alcune delle più recenti innovazioni legislative vadano già nella direzione corretta: si pensi, in particolare, agli articoli 35-*quater* del d.lgs. n. 165/2001 e 1 del D.P.R. n. 487/1994, come

novellato dal D.P.R. n. 82/2023, che introducono misure idonee a rendere il sistema dei concorsi pubblici più meritocratico e attrattivo.

Per la prima volta, infatti, il legislatore sembra porre l'accento non soltanto sulla celerità delle procedure, ma anche sull'“efficacia” delle stesse, ossia sulla loro idoneità a selezionare i candidati più adeguati alle esigenze organizzative delle amministrazioni. Si tratta di un segnale che può essere interpretato come indice di un possibile mutamento di prospettiva: il principio del buon andamento sembra, infatti, trovare un ancoraggio più concreto nelle modalità di accesso al pubblico impiego.

Affinché, tuttavia, tale potenziale innovativo non resti confinato in una dimensione meramente programmatica, occorre che queste disposizioni siano inserite in un disegno complessivo, coerente e duraturo di riforma del sistema di reclutamento, evitando che – come già accaduto in passato – si disperdano nell'ambito di interventi episodici, settoriali o emergenziali.

Per trarre alcuni spunti utili in tal senso, è parso necessario volgere lo sguardo anche al di là dei confini nazionali, confrontando il sistema italiano con ordinamenti stranieri. A tal fine, nella terza sezione si è proposta una riflessione comparata avente ad oggetto l'ordinamento francese e quello euro-unitario, con l'obiettivo di individuare *best practises* che, se opportunamente adattate al contesto italiano, potrebbero contribuire a orientare un'eventuale riforma.

Tra queste, particolarmente rilevante sembra l'adozione, nel contesto francese, del *Code général de la fonction publique*, che ha operato un'importante sistematizzazione normativa, riordinando, limitando e razionalizzando le ipotesi di ricorso ai *contractuels*. Inoltre, particolarmente apprezzabili sono quegli istituti idonei a implementare la connessione tra la formazione e il reclutamento, come il contratto di *apprentissage* e lo *stage*. E ancora, senz'altro interessante – nonostante le criticità evidenziate nella Risoluzione del Parlamento europeo del 17 ottobre 2025 – è il sistema di reclutamento del personale adoperato da EPSO. Lo stesso, come osservato, prevede delle rigorose selezioni svolte a livello centralizzato, volte alla formazione di liste di idonei dalle quali le istituzioni UE possono poi attingere.

Sembra indispensabile, poi, la diffusione, realizzata nell'ambito dell'Unione europea anche tramite il programma "studenti ambasciatori EU careers", della cultura e dei valori del lavoro nel settore pubblico. Questo sembra fondamentale per recuperare l'orgoglio di lavorare per la realizzazione degli interessi della collettività, rendendo nuovamente attrattivi contesti che paiono non esserlo più.

L'analisi condotta ha senz'altro offerto, dunque, suggerimenti utili nella prospettiva dell'auspicata riforma in tema di concorsi pubblici.

Quest'ultima dovrebbe configurarsi come una *Aufhebung* hegeliana, che prenda atto delle criticità del passato, per comprenderne le ragioni e raggiungere un nuovo assetto. Per farlo è necessario superare l'antitesi tra imparzialità e buon andamento, per trovare una sintesi che permetta di conciliare al meglio tali principi, evitando la prevalenza dell'uno sull'altro. Solo un simile bilanciamento sembra idoneo a interrompere il circolo vizioso che, da decenni, condiziona l'effettività del principio del concorso pubblico. Diversamente, il rischio è quello di restare intrappolati in una dinamica che ricorda la fatica di Sisifo, in cui ogni tentativo di innovazione finisce per riprodurre le stesse criticità.

Per superare queste ultime, appare essenziale, in ottica di riforma, sciogliere alcuni nodi emersi nella presente ricerca. Tra questi, vi è la necessità, evidenziata analizzando la giurisprudenza, che il legislatore individui a monte e in modo chiaro a quali rapporti di lavoro presso l'amministrazione sia eccezionalmente possibile accedere senza concorso. Questo porterebbe senz'altro a numerosi vantaggi in termini di certezza del diritto, anche, ma non solo, con riferimento al tema del riparto di giurisdizione.

Dall'altro lato, sarebbe necessario che il legislatore stesso stabilisse in modo definitivo i caratteri irrinunciabili di un concorso pubblico – in parte emersi nel presente studio tramite l'analisi della dottrina e della giurisprudenza – che ne definiscono la nozione, in vista di una più effettiva attuazione del principio di cui all'art. 97, comma 4 della Costituzione.

Per un buon reclutamento del personale delle pubbliche amministrazioni, inoltre, è importante mettere insieme tutte le esigenze emerse nel presente lavoro: l'attenta programmazione, l'apertura, la pubblicità e la trasparenza delle

procedure, un'accurata verifica delle conoscenze, competenze e *soft skills* dei candidati, un metodo realmente comparativo e meritocratico. Fondamentale, poi, è anche la questione dell'attrattività e della *retention* dei candidati, aspetti che andrebbero implementati soprattutto in quelle pubbliche amministrazioni, come gli enti locali, in cui le dimissioni volontarie sono piuttosto frequenti. Come si è visto, infatti, presso questi ultimi si sono registrati alti tassi di abbandono e non sembrano sufficientemente sviluppati gli strumenti di *welfare* aziendale.

Una riforma realmente efficace presuppone, in ogni caso, investimenti costanti e politiche di lungo periodo, che assicurino stabilità e continuità al processo di innovazione. Si tratta, com'è evidente, di un obiettivo difficile da perseguire in un contesto ancora caratterizzato da carenze strutturali di organico e da pressanti esigenze di reclutamento immediato. In tale quadro, era forse inevitabile che la transizione verso un sistema di selezione insieme rapido ed efficiente risultasse più complessa e graduale del previsto.

BIBLIOGRAFIA

- P. ALDIGERI, *L'esperienza delle selezioni uniche nella provincia di Parma. il progetto e le prime riflessioni sulla nuova forma di assunzione*, in *Azienditalia*, 10, 2022, pp. 1613 ss.
- M. ALLENA, M. TRIMARCHI, *La costituzione "dimenticata" il principio del concorso pubblico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 2021, pp. 379 ss.
- D. AGUS, B. ARGIOLAS, G. CICCARELLI, B. CIMINO, E. D'ALTERIO, A. GIURICKOVIC DATO, B. G. MATTARELLA, G. RIVELLINI, S. SCREPANTI, A. TONETTI, *La gestione del personale tra incentivi e disincentivi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 4, 2021, pp. 1255 ss.
- M. AMENDOLA, *Concorso a pubblico impiego*, in *Enc. dir.*, VIII, 1961, Milano, Giuffrè, pp. 613 ss.
- G. AMOROSO, *La giurisdizione nell'impiego pubblico contrattualizzato*, in *giustiziaamministrativa.it*, pp. 1 ss.
- R. ANTY, *Le concours: mode de recrutement de la fonction publique*, Paris, Sirey, 1936.
- E.A. APICELLA, *Lineamenti del pubblico impiego "privatizzato"*, Milano, Giuffrè, 2012.
- M. ASARO, *Stabilizzazione dei dipendenti pubblici: il bando non può stabilire ulteriori requisiti escludenti*, in *Il Quotidiano Giuridico online* del 5 febbraio 2020, Wolkers Kluwer Italia.
- J. ASHRAF, *Examining the public sector recruitment and selection, in relation to job analysis in Pakistan*, in *Cogent Social Sciences*, 3(1), 2017.
- J. ASSEMBURG, F. HOMBER, R. VOGEL, *Recruitment messaging, environmental fit and public service motivation. Experimental evidence on intentions to apply for public sector jobs*, in *International Journal of Public Sector Management*, 31 (6), 2018, pp. 689 ss.
- N. ASSINI, M. SOLINAS, *Concorso a pubblico impiego*, in *Enc. Giur.*, VII, Roma, 1988.
- E. AUBIN, *Le contrat, avenir de la fonction publique?*, in *L'Actualité juridique Droit administratif*, 2019, pp. 2349 ss.
- E. AUBIN-KANEZUKA, *Droit de la fonction publique*, LGDJ, Paris, 2023.

- J. B. AUBY, *Réflexions sur la réforme de l'encadrement supérieur de l'État*, in *Droit administratif*, 12, 2021, pp. 14 ss.
- A. AVERARDI, L.F. SAN MAURO, *Ragionare per reclutare: la logica nei (e dei) concorsi pubblici*, Relazione al convegno AIPDA tenutosi a Pisa a ottobre 2019, in *aipda.it*
- B. BALDINI, *Effettività della tutela nelle controversie in materia di lavoro pubblico: un confronto tra giudice amministrativo e giudice ordinario*, in *Istituzioni del federalismo*, 2, 2022, pp. 497 ss.
- C. BAN, *Reforming the staffing process in the European Union institutions: moving the sacred cow out of the road*, in *International Review of Administrative Sciences*, 76(1), 2010, pp. 5 ss.
- S. BANDERA, *Lo sviluppo delle attività di ricerche nella Scuola Nazionale dell'Amministrazione*, in *Rivista italiana di public management*, vol. 4, 1, 2021, pp. 81 ss.
- P. BARRERA, *Riflessioni e qualche idea sul reclutamento del personale delle pubbliche amministrazioni*, 2010, in *Astrid.it*
- M. BARZELAY, *The New Public Management, Improving Research and Policy Dialogue*, Oakland (CA), University of California Press, 2001.
- A. BATBIE, *Traité théorique et pratique de droit public et administratif*, II, Paris, Cotillon, 1862.
- A. BATTAGLIA, *"Burocrazia difensiva": cause, indicatori e rimedi: un'analisi articolata delle cause del fenomeno, di come si può misurare e di possibili rimedi normativi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 4, 2021, pp. 1295 ss.
- S. BATTINI, *Burocrazia difensiva e responsabilità amministrativa. La sentenza Pitruzzella*, in *Giorn. dir. amm.*, 1, 2025, pp. 75 ss.
- S. BATTINI, *La crisi del concorso pubblico e le prospettive del PNRR*, in *Diritti lavori mercati*, 16 (Quaderni della rivista), 2024, pp. 217 ss.
- S. BATTINI, *Abuso d'ufficio e burocrazia difensiva nel groviglio dei rapporti fra poteri dello Stato*, in *Giorn. dir. amm.*, 4, 2022, pp. 494 ss.

- S. BATTINI, *La riforma deformata della Costituzione amministrativa italiana: una retrospettiva a vent'anni dal d.lgs. n. 165 del 2001*, in *Istituzioni del federalismo*, 2, 2021, pp. 291 ss.
- S. BATTINI, *Premessa*, in *SNA, Relazione attività 2017-2020*, Roma, 2021, pp. 11 ss.
- S. BATTINI, *Al servizio della Nazione? Verso un nuovo modello di disciplina della dirigenza e del personale pubblico*, in *Atti del 62° Convegno di Studi Amministrativi – Varenna 22-24 settembre 2016*, in www.giustiziaamministrativa.it
- S. BATTINI, *Le norme sul personale*, in *Giorn. dir. amm.*, 5, 2015, pp. 645 ss.
- S. BATTINI, *La stabilizzazione dei precari*, in *Giorn. dir. amm.*, 10, 2013, pp. 919 ss.
- S. BATTINI, *In morte del principio di distinzione fra politica e amministrazione: la Corte preferisce lo spoils system*, in *Giorn. dir. amm.*, 2006, pp. 911 ss.
- S. BATTINI, *Dirigenza*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, III ed., Milano, 2006, pp. 1859 ss.
- S. BATTINI, *Concorsi interni e cittadini esterni: la difficile coabitazione degli istituti di reclutamento e carriera*, in *Giorn. dir. amm.*, 6, 2004, pp. 611 ss.
- S. BATTINI, *Il personale*, in S. CASSESE (a cura di) *Trattato di diritto amministrativo. Parte generale*, Milano, 2003, pp. 373 ss.
- S. BATTINI, *Il rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni*, Padova, Cedam, 2000.
- S. BATTINI, S. CASSESE, *Dall'impiego pubblico al rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni*, Milano, 1997.
- S. BATTINI, F. DECAROLIS, *L'amministrazione si difende*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 2019, pp. 293 ss.
- S. BATTINI, S. GASPARRINI, *Miseria delle politiche del pubblico impiego in Italia*, in *SINAPPSI*, 1, 2020, pp. 3 ss.
- B. BELHOSTE, *Anatomie d'un concours*, in *Histoire de l'éducation*, 94, 2002, pp. 141 ss.

- C. BELLANTONI, *Brevi riflessioni sulle procedure di stabilizzazione del personale tecnico amministrativo dell'Università degli Studi di Catania alla luce della riforma Madia*, in *Lav. p.a.*, 5, 2018, pp. 127 ss.
- A. BELLAVISTA, *I reclutamenti pubblici dell'emergenza. C'è del marcio in Danimarca ?*, in *Lav. p.a.*, 2, 2022, pp. 240 ss.
- P. BELLOCCHI, voce *Concorso (dir. lav.)*, in *Enc. giur. Treccani*, 1997.
- F. BENAROIO, *Le ultime novità in tema di reclutamento del personale delle pubbliche amministrazioni*, in *Risorse Umane*, 3, 2024, pp. 59 ss.
- F. BENAROIO, *I requisiti per l'accesso alle procedure di stabilizzazione di cui al c.d. decreto Madia: quale chiave di lettura?*, in *Federalismi.it*, 17, 2023, pp. 1 ss.
- M. BERTOLA, *Gestire il ricambio del personale, il caso del Comune di Monza*, in *Risorse Umane*, 3, 2024, pp. 56 ss.
- B. BERTOLUCCI, *L'esperienza di una funzione Human Resources nella PA, alcuni spunti di riflessione*, in *Risorse Umane*, 3, 2024, pp. 64 ss.
- G. BERTUCCIOLI, *Come l'Europa vide la Cina nel secolo XVIII*, in *Mondo Cinese*, 54, 1986.
- D. BEVILACQUA, L. CARBONARA, H. CAROLI CASAVOLA, B. CAROTTI, S. CASSESE, C. CICCODICOLA, M. GNES, C. LACAVA, G. MELIS, C. RAMOTTI, G. SGUEO, F. SPANICCIATI, *Il reclutamento: le buone pratiche*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 4, 2021, pp. 1231 ss.
- D. BOLOGNINO, *L'influenza del principio di economicità sulle scelte di (macro)organizzazione per la copertura dei posti vacanti: tra concorso pubblico, scorrimento delle graduatorie e mobilità*, in *Lav. p.a.*, 2012, pp. 886 ss.
- D. BOLOGNINO, *Una lettura giuridica della valutazione della performance individuale nel c.d. "decreto Brunetta": ruolo del dirigente, garanzie "procedimentali" e conseguenze derivanti dalla conclusione dell'iter valutativo*, in *Rassegna ASTRID*, 12 aprile 2010, 112, 7.
- D. BOLOGNINO, *Gli obiettivi di efficienza, di efficacia e di economicità nel pubblico impiego*, Milano, 2004.

- A. BOSCATI, *Il reclutamento riformato*, in A. BOSCATI, A. ZILLI (a cura di) *Il reclutamento nella p.a. dall'emergenza alla nuova normalità*, vol I., Cedam, Milano, 2022.
- A. BOSCATI, *Dalle esigenze dell'organizzazione alle modalità di reclutamento: punti critici della disciplina vigente e possibili interventi di riforma*, in *Riv. giur. lav.*, 6, 2021, pp. 49 ss.
- A. BOSCATI, A. ZILLI (a cura di), *Il reclutamento nella p.a. dall'emergenza alla nuova normalità*, Milano, Cedam, 2022.
- A. BOSCATI, *La riforma mancata: il ruolo della dirigenza pubblica nei nuovi assetti*, in *Lav. p.a.*, 2017, pp. 46 ss.
- G. BOTTINO, *Il reclutamento riformato? riformare non è soltanto semplificare*, in A. BOSCATI, A. ZILLI (a cura di) *Il reclutamento nella p.a. dall'emergenza alla nuova normalità*, vol I., Cedam, Milano, 2022, pp. 89 ss.
- G. BOTTINO, *La burocrazia difensiva e le responsabilità degli amministratori e dei dipendenti pubblici*, in *Analisi giuridica dell'economia*, 1, 2020, pp. 117 ss.
- P. BOURDIEU, *La Noblesse d'État. Grandes écoles et esprit de corps*, Paris, 1989.
- P. BOURDON, *L'ordonnance n. 2021-702 du 2 juin 2021 relative à la haute fonction publique: vers de nouveaux parcours professionnels pour les cadres supérieurs de l'État*, in *Droit administratif*, 12, 2021, pp. 18 ss.
- P. BOURDON, *Les enjeux du droit des fonctions publiques*, Paris, Lexisnexis, 2018.
- R. BRIGATI, *Il giusto a chi va. Filosofia del merito e della meritocrazia*, Bologna, Il Mulino, 2015.
- G. BRONZETTI, *Casi tipici di responsabilità nella pubblica amministrazione*, Padova, 1997.
- M. CAFAGNO, *Contratti pubblici, responsabilità amministrativa e "burocrazia difensiva"*, in *Il diritto dell'economia*, anno 64, 97, 3, 2018, pp. 625 ss.
- P. CALANDRA, *Efficienza e buon andamento della pubblica amministrazione*, in *Enc. Giur.*, XIII, Roma, 1988, pp. 1 ss.

- P. CALANDRA, *Il riordinamento dell'amministrazione statale*, in *Riv. trim. pubbl.*, 1973, p. 744 ss.
- M. CALCAGNILE, *Il rapporto di impiego con gli enti pubblici e la funzione amministrativa*, in *Dir. amm.*, 2010, pp. 187 ss.
- S. CAMASTRA, *Formazione e grandes écoles dell'Alta dirigenza territoriale francese*, in *Riv. trim. sc. amm.*, 1993, pp. 113 ss.
- M. CAMELLI, *Politica e amministrazione: modelli costituzionali, realizzazione e problemi aperti*, in *Lav. p.a.*, 2003, pp. 257 ss.
- D. CAMPALTO, *Il pubblico impiego nella finanziaria 2007: la precarietà delle regole*, in *Com. d'Italia*, 2007, pp. 33 ss.
- S. CAMPOSTRINI, *Le risorse umane negli enti locali: una questione non rinviabile*, in VI Rapporto Ca' Foscari sui comuni, 2023, pp. 205 ss.
- D. CAPITANT, *The Civil Service in France. The Evolution and Permanence of the Career System*, in K. P. SOMMERMANN, A. KRZYWOŃ, C. FRAENKEL-HAEBERLE (edited by), *The Civil Service in Europe. A Research Companion*, Abingdon Oxon - New York, Routledge, 2025, pp. 134 ss.
- U. CARABELLI, L. ZOPPOLI (a cura di), *Rinnovamento delle PA e nuovo reclutamento*, in *Riv. giur. lav., Quad.*, 6, 2021, pp. 113 ss.
- R. CARANTA, *Point de vue sur les réformes récentes en matière de fonction publique en Italie*, in *Perspectives pour la fonction publique. Conseil d'Etat- Rapport public 2003*, Paris, 2003, pp. 399 ss.
- R. CARANTA, *Commento all'art. 97*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006, II, pp. 1890 ss.
- L. CARONARA, C. CATALDI, C. CICCODICOLA, C. LACAVA, L. SALTARI, *Pandemia e assunzioni nelle pubbliche amministrazioni*, in *Giorn. dir. amm.*, 1, 2022, pp. 34 ss.
- F. CARINCI, *A caccia del merito*, in L. FERLUGA (a cura di), *La riforma del lavoro pubblico merito e responsabilità garantiranno produttività ed efficienza?*, Milano, Giuffrè, 2010, pp. 3 ss.

- F. CARINCI, *Errare humanum est, perseverare autem diabolicum*, in *Lav. p.a.*, 2, 2002, pp. 201 ss.
- F. CARINCI, *La riforma del pubblico impiego*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 1999, pp. 189 ss.
- F. CARINCI, *La c.d. "privatizzazione del pubblico impiego"*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1, 1993, pp. 16 ss.
- A. CARIOLA, *La nozione costituzionale di pubblico impiego*, Milano, 1991.
- E. CARLONI, *I codici di comportamento "oltre" la responsabilità disciplinare*, in *Lav. p.a.*, 2017, pp. 158 ss.
- C. CARMOSINO, S. DEL GATTO, F. DI MASCIO, E. GIARDINO, C. LACAVA, M. MAZZARELLA, E. MORLINO, A. NATALINI, P. RUBECHINI, G. SABATO, E. SCHNEIDER, G. SCIASCIA, S. SCREPANTI, G. SGUEO, L. TORCHIA, *Lo stato dell'amministrazione: dati di partenza e chiavi interpretative*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 4, 2021, pp. 1037 ss.
- H. CAROLI CASAVOLA, *Concorso (dir. amm.)*, in S. CASSESE (diretto da) *Dizionario di diritto pubblico*, vol. II, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 1151 ss.
- V. CARUSI, *Art. 97*, in V. CRISAFULLI, L. PALADIN, A. AMBROSI, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 1990, pp. 607 ss.
- B. CARUSO (a cura di), *Il lavoro pubblico a vent'anni dalla scomparsa di Massimo D'Antona*, Catania, Venti maggio, 2022.
- B. CARUSO, *Statuto, conflitto, relazioni sindacali e organizzazione del lavoro, nel settore pubblico, oggi*, in *Biblioteca '20 maggio'*, 2021.
- L. CASINI (a cura di), *Venti anni di politica e amministrazione in Italia*, Bologna, 2017.
- A. CASSATELLA, C. FRAENKEL-HAEBERLE, *La selezione del personale amministrativo: un raffronto fra Italia e Germania*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3, 2022, pp. 765 ss.
- S. CASSESE, *Nel pubblico ben pagati (ma pochi). Meno dipendenti, stipendi più alti*, in *Corriere della sera*, 5 agosto 2025.
- S. CASSESE, *Dall'impiego pubblico al lavoro con le pubbliche amministrazioni: la grande illusione?*, in *Giorn. dir. amm.*, 3, 2013, pp. 313 ss.

- S. CASSESE (intervista a), *Abolire i concorsi?*, in *ilfoglio.it.*, 2017.
- S. CASSESE, *L'ideale di buona amministrazione. Il principio del merito e la stabilità degli impiegati*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2007.
- S. CASSESE, *Il nuovo regime dei dirigenti pubblici italiani: una modifica costituzionale*, in *Giorn. dir. amm.*, 12, 2002, pp. 1341 ss.
- S. CASSESE, *Teoria e pratica dell'eguaglianza*, in *Giorn. dir. amm.*, 11, 2000, pp. 1156 ss.
- S. CASSESE, *Le lobby delle carriere facili*, in *LaRepubblica*, 7 gennaio 1999.
- S. CASSESE, *Il sofisma della privatizzazione del pubblico impiego*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1, 1993, pp. 301 ss.
- S. CASSESE, J. PELLEW, *Il sistema del merito nel reclutamento della burocrazia come problema storico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1987, pp. 756 ss.
- S. CASSESE, *Le voci di dentro*, in *MicroMega*, 2, 1986, pp. 178 ss.
- S. CASSESE, *Riflessioni sul posto dell'alta burocrazia in quattro paesi europei*, in *Quad. cost.*, 1985, pp. 469 ss.
- S. CASSESE, *Giolittismo e burocrazia nella cultura delle riviste*, in *Storia d'Italia. Annali*, 4, *Intellettuali e potere*, Torino, Einaudi, 1981.
- S. CASSESE, *Grandezza e miserie dell'alta burocrazia italiana*, in *Pol. dir.*, 1981, pp. 219 ss.
- S. CASSESE, *Élite amministrativa e potere politico: la "dirigenza"*, in ID., *L'amministrazione dello Stato: saggi*, Milano, Giuffrè, 1976.
- R. CAVALLO PERIN, B. GAGLIARDI, *Le recrutement dans les administrations publiques et le principe du concours dans le système juridique italien*, in *Revue française d'administration publique*, 142(2), 2012.
- R. CAVALLO PERIN, B. GAGLIARDI, *Libro Bianco sull'avvenire dei funzionari pubblici per la Francia di domani*, Napoli, Jovene, 2011.

- R. CAVALLO PERIN, B. GAGLIARDI, *La liberté de circulation des travailleurs dans l'union européenne: les modèles italien et français de recrutement dans la fonction publique*, in *Droits du travail et des fonctions publiques: unité du droit?*, Actes du colloque de Nanterre – Automne 2010, pp. 169 ss.
- R. CAVALLO PERIN, *Pubblico concorso e professionalità dei dipendenti pubblici: un diritto costituzionale dei cittadini*, in *FA-CdS*, 9, 2002, pp. 1994 ss.
- G. CECORA, C. D'ORTA, *La riforma del pubblico impiego*, Bologna, 1994.
- G. CECORA, *Tendenze evolutive e proposte di riforma del pubblico impiego*, Bologna, 1992.
- F.P. CERASE, *La performance e l'efficienza del settore pubblico in chiave comparata*, in *Storia amm. cost.*, 2017, p. 95 ss.
- P. CERBO, *Potere organizzativo e modello imprenditoriale nella pubblica amministrazione*, Padova, 2007.
- M. CERBONE, *Il reclutamento del personale negli enti locali*, in A. BOSCATI, A. ZILLI (a cura di) *Il reclutamento nella p.a. dall'emergenza alla nuova normalità*, vol. II, Cedam, Milano, 2022, pp. 171 ss.
- L. CIAFARDINI, *La giurisdizione ordinaria sull'impiego pubblico in relazione alle procedure concorsuali interne per l'assunzione del personale*, in *Arch. civ.*, 2004, pp. 441 ss.
- C. CICCODICOLA, *I contratti di apprendistato e di formazione e lavoro nella P.A.*, in *Giorn. dir. amm.*, 3, 2024, pp. 348 ss.
- B. CIMINO, *Il pubblico impiego stretto tra le aggressioni sindacali e l'invadenza della politica*, in *Giorn. dir. amm.*, 2023, 6, pp. 705 ss.
- B. CIMINO, *Il contenzioso sulle prove preselettive nei concorsi pubblici*, in *Giorn. dir. amm.*, 5, 2023, pp. 578 ss.
- B. CIMINO, *Il completamento del percorso di dequotazione del pubblico concorso*, in *Giorn. dir. amm.*, 2022, 1, pp. 17 ss.

- B. CIMINO, *Le politiche di reclutamento nelle amministrazioni pubbliche: gli attuali assetti e le prossime scelte istituzionali*, in *Giorn. dir. amm.*, 3, 2021, pp. 329 ss.
- B. CIMINO, *La stabilizzazione dei precari e la precarizzazione dei dirigenti*, in *Giorn. dir. amm.*, 2019, 4, pp. 455 ss.
- B. CIMINO, *I limiti al reclutamento di personale precario e i loro effetti*, in *Giorn. dir. amm.*, 2013, 10, pp. 913
- M. CLARICH, D. IARIA, *La riforma del pubblico impiego. Commento ai decreti legislativi 3 febbraio 1993, n. 29, 18 novembre 1993, n. 470, 23 dicembre 1993, n. 546, 31 marzo 1998, n. 80, 20 ottobre 1998, n. 387 alla luce dei d.lgs. n. 286 e 287/1999 e dei Contratti Collettivi stipulati nel 1999*, Rimini, 2000.
- M. CLARICH, *Con le selezioni aperte agli esterni più imparzialità ed efficienza*, in *il Sole 24 Ore*, 7 gennaio 1999.
- M. CLARICH, D. IARIA, *La riforma del pubblico impiego*, Rimini, Maggioli Editore, 1994.
- L. CLOUZOT, *Le code général de la fonction publique, instrument du glissement statutaire*, in *Droit administratif*, 4, 2022, pp. 9 ss.
- R.T. COBER, D.J. BROWN, A.J. BLUMENTAL, D. DOVERSPIKE, P. LEVY, *The quest for the qualified job surfer: it's time the public sector catches the wave*, in *Public Personnel Management*, 29(4), 2000, pp. 479 ss.
- F. COLIN, *Droit de la fonction publique*, Paris, Lextenso, 2025.
- M. COLOMBO, G. PAPINI, M. TIRABOSCHI, *Contratto di apprendistato e pubbliche amministrazioni: una sperimentazione che non decolla*, Working Paper ADAPT, 1, 2025.
- M. COLOMBO, M. TIRABOSCHI, *Apprendistato e lavoro pubblico: un'occasione persa per colpa delle singole amministrazioni o per errori di progettazione dello "strumento" da parte del centro?*, in *Bollettino ADAPT*, 17 febbraio 2025, n. 7.
- G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, l'Association Henri Capitant, Quadrige, PUF, 2000.
- A. CORPACI, *Il contributo di Enrico Presutti al dibattito di fine secolo sul problema degli impiegati pubblici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 4, 1975, pp. 841 ss.

- G. CORSO, *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, 2023, pp. 139 ss.
- P. COSMAI, *La giurisprudenza in materia di accesso nella pubblica amministrazione*, in *Lav. Giur.*, 5, 2011, pp. 499 ss.
- M. D'ALBERTI, *Lezioni di diritto amministrativo*, Torino, 2023, pp. 133 ss.
- M. D'ALBERTI (a cura di), *L'alta burocrazia. Studi su Gran Bretagna, Stati Uniti d'America, Spagna, Francia, Italia*, Bologna, 1994.
- F. D'ALESSIO, *Istituzioni di diritto amministrativo italiano*, Torino, Utet, 1932.
- G. D'ALESSIO, *Il reclutamento del personale e della dirigenza delle pubbliche amministrazioni*, in *Annuario AIPDA 2019, Quali saperi servono alla pubblica amministrazione? Selezione, valorizzazione e tutela della professionalità pubblica*, Atti del convegno annuale, Pisa, 10-12 ottobre 2019.
- G. D'ALESSIO, *Introduzione*, in ID. (a cura di), *La mobilità del personale nelle pubbliche amministrazioni*, Formez, Roma, 2007, p. 7 ss.
- M. D'ANTONA, *La seconda privatizzazione del pubblico impiego nelle "Leggi Bassanini"*, in *Lav. p.a.*, 1, 1998, pp. 45 ss.
- M. D'APONTE, *Mobilità del pubblico dipendente e scorrimento delle graduatorie dei concorsi pubblici: le incertezze del legislatore e l'incubo ricorrente del contenimento della spesa pubblica*, in *Lav. p.a.*, 1, 2014, pp. 89 ss.
- M. D'ONGHIA, *La centralità della pianificazione dei fabbisogni e del sistema di reclutamento per una pubblica amministrazione efficiente*, in *Rivista di variazioni su temi di diritto del lavoro*, 1, 2020, pp. 81 ss.
- S. DE GÖTZEN, *Il principio del pubblico concorso ed eccezioni alla regola per motivi di pubblico interesse. Concorsi riservati e utilizzo di graduatorie esistenti*, in *Le Regioni*, 3, 2013, pp. 642 ss.
- A. DE LAUBADÈRE, *Traité élémentaire de droit administratif*, Paris, LGDJ, 1953, p. 681.
- F. DE LEONARDIS, *La transizione ecologica come modello di sviluppo di sistema: spunti sul ruolo delle amministrazioni*, in *Dir. amm.*, 2021, 4, pp. 779 ss.

- S. DE LUCA CARNAZZA, *Elementi di diritto amministrativo*, Torino, Loescher, 1880.
- D. DE MAILLANE, *Dictionnaire de droit canonique et de pratique bénéficiale*, Lyon, 1770.
- C. DE SALINS, B. CHAVANAT, J. MICHEL, *Le code général de la fonction publique, enfin!*, in *L'Actualité juridique Droit administratif*, 5, 2022, pp. 287 ss.
- V. DE SANTIS, *Il Consiglio superiore della Magistratura e la derogabilità dei principi generali in materia di mobilità per il personale non magistratuale. Riflessioni sulle esigenze di razionalizzazione della spesa pubblica e sul rapporto tra fonti*, in *Lav. p.a.*, 3-4, 2016, pp. 524 ss.
- A. DE SIANO, *Ridefinendo la disapplicazione. Spunti di riflessione su lavoro pubblico e giurisdizione ordinaria*, in *Istituzioni del federalismo*, 2, 2021, pp. 593 ss.
- A. DE TOCQUEVILLE, *Discours prononcé à la Chambre des Députés*, in *Etudes économiques, politiques et littéraires*, New York, Lenox Hill Pub., 1970, pp. 384 ss.
- C. DELL'ARINGA, G. DELLA ROCCA (a cura di), *Lavoro pubblico fuori dal tunnel?*, Bologna, 2017.
- L. DERBOULLES, *Permanent mais non immuable: que reste-t-il de l'article 3 de la loi du 13 juillet 1983*, in *L'Actualité juridique Fonctions publiques*, 7-8, 2023, pp. 376 ss.
- F. DI MASCIO, A. NATALINI, *La capacità amministrativa e il PNRR*, in *Giorn. dir. amm.*, 4, 2023, pp. 436 ss.
- S. DONATI, P. RAVAIOLI, A.L. AMADORI, *Definire le competenze: il punto di partenza del Competence Human Resource Management (CHRM)*, in *Azienditalia*, 7, 2025, pp. 865 ss.
- G. M. DONATO (a cura di), *Concorsi pubblici. Procedure di assunzione e costituzione del rapporto di pubblico impiego*, Giuffrè, Milano, 2021.
- G.M. DONATO, *La disciplina in materia di reclutamento per il PNRR*, in G.M. DONATO, M. ROSSI, B. VITIELLO, *Le consulenze e gli incarichi di vertice nella PA. Modalità di reclutamento e sostenibilità. Le novità offerte dal PNRR*, Giuffrè, Milano, 2023, pp. 459 ss.
- S. DOTA, A. BULTRINI, A. DI BELLA (a cura di), *Le nuove regole per le assunzioni e lo svolgimento dei concorsi nei comuni e nelle città metropolitane*, in *Anci.it*.

J.B. DU HALDE, *Description géographique, historique, chronologique, politique de l'Empire de la Chine et de la Tartarie chinoise*, vol. III, G. Le Mercier, Paris, 1735.

N. DURANTE, *Le controversie di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione: aspetti problematici con riferimento al riparto di giurisdizione*, Relazione svolta a Roma al corso di formazione “Dialogo tra giurisdizioni”, organizzato dalla Scuola Superiore della Magistratura e dall’Ufficio studi della G.A. il 13-15 novembre 2023, in *Giustiziaamministrativa.it*.

F. EDEL, *Deux siècles de principe d'égalité d'admissibilité aux emplois publics*, in *Revue française d'administration publique*, 142, 2012.

D. ESPAGNO, *Le droit français des concours entre permanence et évolution*, in *Revue française d'administration publique*, 142, 2012.

M. ESPOSITO, *La disciplina della mobilità nel lavoro pubblico. Una storia di politiche e strumenti discontinui*, *Sinapsi*, X, n.1, 2020, pp. 83 ss.

J.-M. EYMERI-DOUZANS, D. GEORGAKAKIS, *Les hauts fonctionnaires de l'Union européenne*, in C. BELOT, P. MAGNETTE, S. SAURUGGER, *Science politique de l'Europe*, Paris, Economica, 2008.

P. FALLETTA, *Profili della dirigenza pubblica nell'esperienza delle democrazie occidentali*, in V. ANTONELLI, A. LA SPINA, *I dirigenti pubblici e i nodi del cambiamento*, Roma, 2010.

S. FARO, *Voce Accesso agli impieghi nella pubblica amministrazione*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. I, 2006, pp. 71 ss.

A. FENOGLIO, *Il contratto a tempo determinato nel pubblico impiego: luci e ombre della recente riforma legislativa*, in *Lavoro e diritto*, 2, 2009, pp. 283 ss.

T.G. FERNANDEZ FRANCA, H. SAO MAMEDE, J.M. PEREIRA BARROSO, V.M. PEREIRA DUARTES DOS SANTOS, *Artificial intelligence applied to potential assessment and talent identification in an organisational context*, in *Heliyon*, 9, 2023, pp. 1 ss.

M.D. FERRARA, *Il sistema di reclutamento tramite concorso e le modalità alternative al concorso*, in A. BOSCATI (a cura di), *Il lavoro pubblico*, Maggioli Editore, 2021, pp. 219 ss.

- G. FERRARI, *La nuova disciplina dei concorsi per l'accesso al pubblico impiego*, Roma, Istituto editoriale regioni italiane s.r.l., 1995.
- L. FIORENTINO, *Funzionamento delle amministrazioni e reclutamento del personale*, in *Giorn. dir. amm.*, 2, 2023, pp. 185 ss.
- L. FIORILLO, *Il diritto del lavoro nel pubblico impiego*, Padova, Piccin, 2024.
- L. FIORILLO, *La stabilizzazione del personale precario*, in M. ESPOSITO, V. LUCIANI, A. ZOPPOLI, L. ZOPPOLI (a cura di), *La riforma dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2018, pp. 171 ss.
- E. FOLLIERI, *Riforma del lavoro pubblico e problemi di giurisdizione*, in *Dir. proc. amm.*, 7, 1997, pp. 489 ss.
- G. FONTANA, *La strana storia delle stabilizzazioni dei lavoratori precari nel settore pubblico*, in *Lav. p.a.*, 2, 2018, pp. 19 ss.
- A. FOUBERT, *Droit de l'emploi public*, Paris, Presses Universitaires de France/Humensis, 2020.
- F. FRACCHIA, *I fannulloni pubblici e l'irritazione di Brunetta. Una lettura del d.lg. n. 159/2009 riflettendo su Luhman*, Editoriale scientifica, Napoli, 2012.
- E. N. FRAGALE, *Il reclutamento del personale pubblico: tra tradizione e innovazione*, in *federalismi.it*, 23, 2019, pp. 1 ss.
- A. FREYDER, *La fonction publique. Chronique d'une révolution silencieuse*, Paris, LGDJ, 2013, pp. 82 ss.
- C. FROGER, *La loi du 6 août 2019 et le déroulement de la carrière des agents publics – Une pierre managériale supplémentaire dans l'édifice statutaire*, in *L'Actualité juridique. Droit administratif*, 2019, pp. 2364 ss.
- B. GAGLIARDI, *Il pubblico concorso come funzione amministrativa*, Napoli-Torino, Edizioni scientifiche italiane, 2024.
- B. GAGLIARDI, *Il principio del pubblico concorso e l'insuperabile specialità del reclutamento nelle pubbliche amministrazioni*, in *Istituzioni del federalismo*, 2, 2022, pp. 417 ss.

- B. GAGLIARDI, *Ai confini del concorso pubblico: modelli atipici di concorso e nuove esigenze di reclutamento*, in *Riv. giur. lav.*, 6, 2021, pp. 77 ss.
- B. GAGLIARDI, *La libera circolazione dei cittadini europei e il pubblico concorso*, Napoli, Jovene, 2012.
- B. GAGLIARDI, *Giurisdizione del giudice amministrativo e scorrimento delle graduatorie concorsuali*, in *FA-CdS*, 2012, pp. 454 ss.
- B. GAGLIARDI, *Principio del pubblico concorso e professionalità dei pubblici funzionari*, in *FA-CdS*, 2009, pp. 2799 ss.
- S. GAMBINO (a cura di), *Dirigenza pubblica e innovazione amministrativa. Esperienze a confronto*, Rimini, 1992.
- G. GARDINI (a cura di), *Il nuovo assetto del pubblico impiego dopo la riforma Brunetta*, Bologna, Il Mulino, 2012.
- G. GARDINI, *Imparzialità amministrativa tra indirizzo e gestione: organizzazione e ruolo della dirigenza pubblica nell'amministrazione contemporanea*, Milano, Giuffrè, 2003.
- A. GARILLI, *Misure di contrasto al precariato e stabilizzazioni del personale*, in *Lav. p.a.*, 2017, pp. 84 ss.
- S. GASPARRINI, *Conoscere per reclutare*, in *Giorn. dir. amm.*, 3, 2021, pp. 337 ss.
- S. GASPARRINI, *Programmazione delle assunzioni: amministrazioni pubbliche a metà del guado tra vecchie prassi e nuove prospettive*, in *Riv. giur. lav.*, 6, 2021, pp. 41 ss.
- G. GENTILE, *Il reclutamento pubblico: aspetti organizzativi, modelli di selezione e nuovi assetti*, Torino, Giappichelli, 2023.
- G. GENTILE, *Il reclutamento pubblico nella decretazione del PNRR: primi tasselli per un riassetto del sistema*, in *Diritti, lavori, mercati*, 1, 2022, pp. 197 ss.
- M.S. GIANNINI, *Rapporto sui problemi dell'amministrazione dello Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3, 1982, pp. 722 ss.
- M.S. GIANNINI, *Impiego pubblico (profili storici e teorici)*, in *Enc. dir.*, XX, 1970, pp. 293 ss.

- M.S. GIANNINI, *In principio sono le funzioni*, in *Amministrazione civile*, 1, 1957, pp. 11 ss.
- F. GIALLOMBARDO, *Gli incarichi a tempo nell'impiego pubblico tra obbligo di concorso, fiduciarità ed esigenze di attuazione dei programmi*, Relazione all'Incontro di studio in memoria di Nicola Maisano "Le deroghe all'evidenza pubblica nella disciplina degli appalti, delle concessioni e dell'impiego pubblico", Palermo 13 settembre 2023, in *giustiziaamministrativa.it*.
- D. GIAUQUE, S. ANDERFUHREN-BIGET, F. VARONE, *hrm practises, intrinsic motivators and organizational performance in the public sector*, in *Public Personnel Management*, 2013, 42 (2), pp.123 ss.
- G. GIGERENZER, P.M. TODD, & ABC RESEARCH GROUP, *Simple heuristics that make us smart*, Oxford University Press, 1999.
- G. GIGERENZER & D.G. GOLDSTEIN, *Reasoning the fast and frugal way: Models of bounded rationality*, in *Psychological Review*, 1996, 103, pp. 650 ss.
- C. GIORGIANTONIO, T. ORLANDO, G. PALUMBO, R. RIZZICA, *Incentivi e selezione nel pubblico impiego*, in *Banca d'Italia- Questioni di economia e finanza. Occasional papers* su *Bancaditalia.it*, 2016, pp. 1 ss.
- E. GIORNO, D. ZICCARELLI, *I piani di fabbisogno del personale e le nuove logiche assunzionali*, in *Azienditalia*, 6, 2020, pp. 1080 ss.
- D. GOUADAIN, *Le modèle français d'accès à la haute fonction publique à l'épreuve de la légitimité démocratique*, in *Gérer et comprendre*, 144, 2021, pp. 54 ss.
- F.G. GRANDIS, *Luci e ombre nella misurazione, valutazione e trasparenza delle performance*, in *Giorn. dir. amm.*, 2010, pp. 24 ss.
- R. GIOVANNETTI, R. RUFFINI, *La direzione del personale nelle Pubbliche Amministrazioni*, IPSOA, 2007.
- E. GIOVANNINI, *Risorse umane in chiave del PNRR*, in *Avvenire*, 16 maggio 2021.
- M. GNES, *Il superamento del requisito di cittadinanza dei dirigenti pubblici*, in *Giorn. dir. amm.*, 5, 2018, pp. 609.

P. GODEFROY, S. TOUZÉ, *Les contractuels dans la fonction publique depuis 2011, effectifs et parcours*, in www.fonction-publique.gouv.fr.

J. GOURALT, M.P. KALTENBACH, *Rapport d'information fait au nom de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois et de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur la précarité dans la fonction publique*, 23 luglio 2014, in www.vie-publique.fr.

M. GRAVIER, *The 2004 Enlargement Staff Policy of the European Commission: The Case for Representative Bureaucracy*, in *Journal of Common Market Studies*, 46(5), 2008, pp. 1025 ss.

G. GRECO, M. RAMAJOLI, M. CAFAGNO, D.U. GALETTA, M. SICA, *Argomenti di diritto amministrativo*, Milano, 2021, pp. 337 ss.

V. GUIGUENO, *La formation d'une élite à l'épreuve*, in M. O. BARUCH ET V. GUIGUENO, *Le Choix des X. L'École polytechnique et les polytechniciens, 1939-1945*, Paris, Fayard, 2000, pp. 27 ss.

R. GUIZZARDI, *Le selezioni uniche. L'esperienza della Provincia di Modena*, in *Azienditalia*, 5, 2023, pp. 758 ss.

E. GUSTAPANE, *Il sistema dei concorsi pubblici: le origini, l'evoluzione*, in A. VARNI, G. MELIS (a cura di), *Le fatiche di Monsù Travet, per una storia del lavoro pubblico in Italia*, Torino, Rosenberg & Sellier, 1997.

E. GUSTAPANE, *L'introduzione nell'ordinamento amministrativo italiano del principio del merito per l'accesso agli impieghi pubblici: il caso del Ministero dell'interno*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1987, pp. 417 ss.

E. GUSTAPANE, *Lo statuto albertino. Indicazioni bibliografiche per una rilettura*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1983, pp. 1070 ss.

G. IACOVONE, *Indicatori di valutazione e buon andamento amministrativo*, Relazione al convegno AIPDA tenutosi a Pisa a ottobre 2019, in aipda.it

D. IARIA, *L'ambito oggettivo della giurisdizione del giudice del lavoro e del giudice amministrativo dopo i decreti legislativi n. 80 e n. 387 del 1998*, in *Lav. p.a.*, 1999, pp. 283 ss.

- G. IOSCA, *La stabilizzazione dei precari: giurisdizione, giurisprudenza, casistica*, in *Risorse umane*, 4-5, 2020, pp. 44 ss.
- R. JANNOTTA, *Concorso ad un pubblico impiego*, in *Digesto disc. pubbl.*, Torino, 1989.
- D. JEAN-PIERRE, *La lutte contre la précarité dans la fonction publique territoriale depuis la loi du 12 mars 2012*, in *JCP A*, 16, 16 aprile 2012.
- A. C. JEMOLO, *Sull'ordinamento della pubblica amministrazione in Italia*, in *Rivista di diritto pubblico*, 1919.
- D. JULIA, *Sélection des élites et égalité des citoyens. Les procédures d'examen et de concours de l'Ancien Régime à l'Empire*, in *Mélanges de l'école française de Rome. Italie et Méditerranée*, 1989.
- R.S. KAPLAN, D.P. NORTON, *Measuring the strategic readiness of intangible assets*, in *Harvard Business Review*, 82, 2004, pp. 52 ss.
- H. KELSEN, *Il primato del Parlamento*, Milano, Giuffrè, 1982.
- J.F. KESLER, *La création de l'E.N.A.*, in *La Revue administrative*, 1977, pp. 355 ss.
- C. KINSELLA, B. WAITE, *Identifying and developing desirable soft skills for public service*, in *Teaching Public Administration*, 2020, pp. 1 ss.
- S. LAPORTA, *La formazione della burocrazia. Scuola superiore della pubblica amministrazione ed École Nationale d'Administration: due modelli a confronto*, in *Dir. econ.*, 2000, pp. 125 ss.
- V. LEALINI, *Attraction, retention nella PA, le grandi sfide nelle politiche di gestione del personale. Che ruolo giocano i contratti collettivi nazionali del pubblico impiego?*, in *Azienditalia*, 4, 2025, pp. 550 ss.
- M. LE BRIGNONEN, *De l'ENA à l'INSP: réformer le recrutement et la formation de la haute fonction publique*, in *Le Journal de l'École de Paris*, 166, 2024, pp. 31 ss.
- F. LISO, *La privatizzazione dei rapporti di lavoro*, in F. CARINCI (diretto da), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, Milano, Giuffrè, 1995, pp. 73 ss.

- E. LOFFREDO, *La stabilizzazione dei precari nelle pubbliche amministrazioni*, in *Dir. lav. merc.*, 2007, pp. 301
- V. LUCIANI, *I concorsi pubblici tra merito e imparzialità: quali modelli per soddisfare realmente i bisogni delle amministrazioni*, in *Riv. giur. lav.*, 6, 2021, pp. 67 ss.
- V. LUCIANI, *Selezione del personale e contratto di lavoro pubblico e privato*, Jovene, Napoli, 2002.
- M. MACCHIA - L. SALTARI, *La Scuola nazionale dell'amministrazione tra modello francese e prospettive di riforma*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2015, pp. 312 ss.
- I. MACRÌ, *Il PNRR italiano per la digitalizzazione e l'innovazione della Pubblica Amministrazione*, in *Azienditalia*, 1, 2022, pp. 38 ss.
- M. L. MADDALENA, *Attività vincolata, pubblico concorso e giurisdizione amministrativa*, in *Corr. merito*, 2007, pp. 964 ss.
- A. MAGLIARI, *La riforma della haute fonction publique in Francia*, in *Giorn. dir. amm.*, 1, 2023, pp. 26 ss.
- M. MAGRI, *Il nuovo regolamento sull'accesso agli impieghi pubblici*, in *Giorn. dir. amm.*, 2, 2024, pp. 212 ss.
- A. MANNA, *La mobilità nel pubblico impiego: ammortizzatore sociale e strumento di razionalizzazione delle risorse umane*, in *Diritto & Lavoro*, 2001, p. 311 ss.
- G. MARCOU, *L'accès aux emplois publics*, Paris, LGDJ, 2014, pp. 6 ss.
- C. MARI, *Osservazioni sugli effetti del Piano nazionale di ripresa e resilienza sull'organizzazione e funzionamento delle pubbliche amministrazioni*, in *giustamm.it*.
- A. MARRA, *Saperi e poteri, i nuovi concorsi pubblici*, in corso di pubblicazione.
- A. MARRA, *Nuove dimensioni giuridiche dell'imparzialità*, in M. CALABRÒ, A. DE SIANO (a cura di), *Dialogo su buon andamento e imparzialità nell'amministrazione contemporanea*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2025.
- A. MARRA, *Come cambia il dottorato di ricerca*, in A. MARRA, M. RAMAJOLI (a cura di), *Come cambia l'Università italiana*, Torino, Giappichelli, 2023.

- A. MARRA, *Il regolamento sull'organizzazione e il funzionamento dell'ANAC*, in *Giorn. dir. amm.*, 1, 2022, pp. 71 ss.
- A. MARRA, *I pubblici impiegati tra vecchi e nuovi concorsi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 2019, pp. 233 ss.
- A. MARRA, *La responsabilità dirigenziale tra esigenze di democraticità e di imparzialità dell'amministrazione*, Relazione al convegno AIPDA tenutosi a Pisa a ottobre 2019, in *aipda.it*
- A. MARRA, *L'amministrazione imparziale*, Giappichelli, Torino, 2018.
- M. MARTINELLI, *La fuga dal pubblico impiego: origine, cause e possibili rimedi. Spunti operativi per aumentare l'attrattività del lavoro pubblico* in *Risorse Umane*, 3, 2024, pp. 33.
- M. MARTINELLI, *Di cosa parliamo quando parliamo di concorsi pubblici*, in *Risorse umane*, 1, 2023, pp. 24 ss.
- B.G. MATTARELLA, *Per un migliore coordinamento del reclutamento dei pubblici dipendenti con i percorsi universitari*, in *Giorn. dir. amm.*, 5, 2021, pp. 578 ss.
- B.G. MATTARELLA, *Il principio del concorso e la sua parodia*, in *Giorn. dir. amm.*, 4, 2017, pp. 417 ss;
- B.G. MATTARELLA, *Il contesto e gli obiettivi della riforma*, in *Giorn. dir. amm.*, 2015, 5, pp. 623
- B.G. MATTARELLA, *Il principio del merito*, in M. RENNA, F. SAITTA (a cura di), *Studi sui principi di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2012, pp. 153 ss
- A. MAZZA LABBOCETTA, *Stabilizzazione nel pubblico impiego e applicabilità alle società pubbliche*, in *federalismi.it*, 10, 2020, pp. 306 ss.
- R. MEDDA, *Il concorso pubblico tra eguaglianza di diritto e diseguaglianze di fatto*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3, 2020, pp. 727 ss.
- G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana*, Bologna, Il Mulino, 2020.

- G. MELIS, *La dirigenza pubblica in Italia: anello (mancante) di congiunzione tra politica e amministrazione*, in *Scienza e politica*, 2014, XXVI, pp. 95 ss.
- G. MELIS, *Per l'amministrazione italiana è sempre sanatoria*, in *Giorn. dir. amm.*, 10, 2013, pp. 911 ss.
- G. MELIS, *L'amministrazione centrale dall'Unità alla Repubblica. Le strutture e i dirigenti*, Bologna, 1992.
- F. MELLERAY, *La réforme de l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'Etat*, in *L'Actualité juridique Droit administratif*, 2021, pp.1443 ss.
- F. MELLERAY, *Droit de la fonction publique*, Paris, Economica, V ed., 2020.
- Y. MÉNY, *Sistemi amministrativi e sistemi politici in Europa*, in *La convergenza dei diritti amministrativi in Europa*, Atti dell'incontro di studio svoltosi a Roma-Palazzo Spada, 13 giugno 2000, Milano, 2002, pp. 60
- L. MERCATI, *Voce Buon andamento*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico* vol. I, 2006, pp. 758 ss.
- F. MERLONI, *Il d.lgs. 165/2001 e l'organizzazione delle competenze professionali dei funzionari pubblici*, in *Dir. amm.*, 2, 2022, pp. 359 ss.
- F. MERLONI, R. CAVALLO PERIN (a cura di), *Al servizio della Nazione. Etica e statuto dei funzionari pubblici*, Milano, 2009.
- F. MERLONI, *Amministrazione "neutrale" e amministrazione "imparziale" (a proposito dei rapporti tra "politica" e "amministrazione")*, in *Dir. pubbl.*, 1997, pp. 319.
- J. MILL, *Il governo rappresentativo*, trad. it., Biblioteca Brunialti, vol. II, Torino, 1886.
- N. MINERVA, G. TORRESI, *Competenze, attitudini e aspirazioni del personale neoassunto delle sedi INPS della città metropolitana di Roma*, in *Risorse Umane*, 3, 2024, pp. 47 ss.
- M. MINGHETTI, *I partiti politici e la ingerenza loro nella giustizia e nell'amministrazione*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 1992.

- M. MISCIONE, *Le assunzioni e la mobilità nel pubblico impiego*, in L. VANDELLI, C. BOTTARI, O. ZANASI (a cura di) *Organizzazione amministrativa e pubblico impiego*, Maggioli, Rimini, 1995, pp. 243 ss.
- M. P. MONACO, *Dal PNRR al decreto-legge n. 80/2021*, in *Giorn. dir. amm.*, 1, 2022, pp. 10 ss.
- A. MORESCHINI, *Il sistema di valutazione della performance dei pubblici dipendenti: efficienze e disfunzioni*, Relazione al convegno AIPDA tenutosi a Pisa a ottobre 2019, in *aipda.it*
- C. MURENA, *La pubblicità dei bandi di concorso per il reclutamento del personale nelle Pubbliche Amministrazioni*, in *Giorn. dir. amm.*, 4, 2024, pp. 357 ss.
- A. NADDEO, *Contratto di apprendistato nella PA: un'occasione persa?*, in Rubrica "Le persone al centro. La strada maestra per innovare la PA", 14 febbraio 2025.
- A. NADDEO, *Il reclutamento nelle PA: sistema degli inquadramenti nei contratti collettivi e fabbisogni reali di personale*, in *Riv. giur. lav.*, 6, 2021, pp. 35 ss.
- G. NAPOLITANO, *La logica del diritto amministrativo*, Bologna, Il Mulino, 2025.
- A. NECCI, S. DINI, S. DEL LUNGO, *L'uso dei test nella selezione*, in G. COSTA (a cura di), *Manuale di gestione del personale*, Vol. 2, Utet, Torino 1992.
- S. NERI, *Le principali criticità nel rapporto tra politica e amministrazione a vent'anni dal "Testo Unico" del pubblico impiego*, in *Istituzioni del federalismo*, 2, 2021, pp. 467 ss.
- S. NERI, *Il reclutamento nel pubblico impiego alla luce dei recenti interventi normativi*, in *federalismi.it*, 19, 2018, pp. 1 ss.
- S. NESPOR, *La fabbrica dei nullafacenti*, in *Il Mulino*, 1, 2007, pp. 45 ss.
- G. NICOSIA, P. SARACINI, C. SPINELLI, *Osservatorio sul lavoro pubblico*, in *Riv. giur. lav.*, 4, 2017, pp. 114 ss.
- G. NICOSIA, *La "carriera" dei dipendenti pubblici nel prisma delle procedure selettive e concorsuali*, in *Lav. p.a.*, 2012, pp. 109 ss.

- M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 1966.
- N. NIGLIO, *Il percorso di carriera interno alla pubblica amministrazione che indice le progressioni verticali*, in *Risorse Umane*, 3, 2025, pp. 32 ss.
- N. NIGLIO, *Una pubblica amministrazione in grado di creare valore aggiunto con nuove competenze professionali*, in *Risorse Umane*, 1, 2025, pp. 18 ss.
- N. NIGLIO, *Procedure di stabilizzazione nella pubblica amministrazione*, in *Risorse Umane*, 4-5, 2024, pp. 29 ss.
- N. NIGLIO, *Le novità in materia di composizione delle commissioni esaminatrici nei concorsi pubblici*, in *Giorn. dir. amm.*, 4, 2024, pp. 471 ss.
- N. NIGLIO, *Le politiche di reclutamento nella P.A. negli anni '90 tra programmazione e blocco delle assunzioni*, in *giustamm.it*, 2003.
- R. NOBILE, *La nuova disciplina per le stabilizzazioni nei comuni come strumento per il superamento del precariato*, in *Com. d'Italia*, 9, 2017, pp. 33 ss.
- F. OLIVELLI, *Dalle piante organiche ai fabbisogni del personale*, in A. BOSCATI, A. ZILLI (a cura di) *Il reclutamento nella p.a. dall'emergenza alla nuova normalità*, vol I., Cedam, Milano, 2022.
- L. OLIVIERI, *La fiducia nel reclutamento dei dirigenti pubblici*, in *Giorn. dir. amm.*, 6, 2021, pp. 691 ss.
- A. ORSI BATTAGLINI, *Fonti normative e regime giuridico del rapporto d'impiego con enti pubblici*, in *Giornale di diritto del lavoro e relazioni industriali*, 1993, pp. 461 ss.
- A. ORSI BATTAGLINI, *Gli accordi sindacali nel pubblico impiego*, Milano, Giuffrè, 1982.
- G. PACINOTTI, *L'impiego nelle pubbliche amministrazioni secondo il diritto positivo italiano*, Torino, Utet, 1907.
- D. PALAZZO, *L'accesso al pubblico impiego nell'ottica della libertà di circolazione dei lavoratori*, in *Dir. Amm.*, 4, 2017, pp. 753 ss.

- G. PAPINI, *Le principali novità del Decreto PA*, in *Bollettino ADAPT*, 12 maggio 2025, n. 18.
- V. PASQUARELLA, *Lo scorrimento delle graduatorie dei concorsi pubblici: verso il graduale depotenziamento di un meccanismo di economicità ed efficienza?*, in *Lav. p.a.*, 2, 2019, pp. 176 ss.
- B. PECHEUR, *Rapport sur la fonction publique*, 29 ottobre 2013, in www.vie-publique.fr.
- S. PEDRABISSI, *Il sistema di reclutamento tramite concorso pubblico*, in *Lav. p.a.*, 4, 2022, pp. 784 ss.
- S. PEDRABISSI, *Il capitale umano nella pubblica amministrazione: dall' accesso al conferimento degli incarichi dirigenziali, tra conoscenze e competenze*, Relazione al convegno AIPDA tenutosi a Pisa a ottobre 2019, in aipda.it
- R. PEREZ, *L'amministrazione del piano di ripresa e resilienza*, in *Giorn. dir. amm.*, 5, 2022, pp. 593 ss.
- M. PETROZZIELLO, *Il rapporto di pubblico impiego*, in V.E. ORLANDO (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo*, vol. II, parte III, Milano, Società editrice libraria, 1935.
- C. PINELLI, *Il 3° comma dell'art. 97, L'accesso ai pubblici impieghi*, in P. CARETTI, C. PINELLI, U. POTOTSCHNIG, G. LONG, G. BORRÈ, *La Pubblica Amministrazione, art. 97-98, Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli e Roma Società editrice del Foro Italiano, 1994.
- M. PINET, *Histoire de la fonction publique en France*, III, Paris, Nouvelle librairie de France, 1993.
- A. PIOGGIA, *Le fasi della disciplina del lavoro pubblico: storia di una trasformazione e di una frattura che forse è possibile ricomporre*, in *Dir. amm.*, 2, 2022, pp. 327 ss.
- G. PIPERATA, *PNRR e pubblica amministrazione: attuazione, riforme, cambiamenti*, in *Istituzioni del federalismo*, 2, 2022, pp. 311 ss.
- M. POCHARD, *Les 100 mots de la fonction publique, Concours*, Presses Universitaires de France, 2021.

- C. POLLITT, S. VAN THIEL, V. HOMBURG, *The New Public Management in Europe, Adaptation and Alternatives*, Palgrave, 2007.
- B. PONTI, *Le diverse declinazioni della “Buona amministrazione” nel PNRR*, in *Istituzioni del federalismo*, 2, 2022, pp. 401 ss.
- A. POZZI, *La stabilizzazione dei precari nel pubblico impiego: tecniche legislative fra illusioni e principi costituzionali*, in *Giurisdiz. amm.*, 4, 2007, pp. 21 ss.
- E. PRESUTTI, *Lo Stato parlamentare e i suoi impiegati amministrativi*, Napoli, Libreria Editrice Internazionale Anacreonte Chiaruzzi, 1899.
- A. PROST, *Les débuts difficiles de l'École nationale d'administration (1945-1958)*, in *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, 2017, pp. 65 ss.
- E. PROUET, J. BARASZ, A. FAURE, *France Stratégie, Travailler dans la fonction publique : le défi de l'attractivité*, dicembre 2024, in www.strategie-plan.gouv.fr.
- M. RAMAJOLI, *La Scuola Nazionale dell'Amministrazione agente interno dell'innovazione amministrativa*, in *Giorn. dir. amm.*, 4, 2021, pp. 451 ss.
- M. RAMAJOLI, *Sulle nomine dei direttori dei musei decide il giudice ordinario*, in *Giorn. dir. amm.*, 4, 2019, pp. 489 ss.
- M. RAMAJOLI, *Quale cultura per l'amministrazione pubblica?* in *Giorn. dir. amm.*, 2, 2017, pp. 187 ss.
- G. REBUFFA, *La formazione del diritto amministrativo in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1982.
- G. RICCI, *L'impatto della “riforma Madia” (e delle più recenti misure del governo “gialloverde”) sulla dimensione macro-organizzativa: programmazione dei fabbisogni, concorsi, stabilizzazioni*, in B. CARUSO (a cura di), *Il lavoro pubblico a vent'anni dalla scomparsa di Massimo D'Antona*, 2022.
- A. RICCIO, *L'accesso senza concorso: deroghe strutturali e non*, in A. BOSCATI, A. ZILLI (a cura di) *Il reclutamento nella p.a. dall'emergenza alla nuova normalità*, vol. II, Cedam, Milano, 2022.
- A. RICCOBONO, *Concorsi pubblici e progressioni di carriera nella stagione del “grande reclutamento”*, in *Riv. giur. lav.*, 1, 2022, pp. 81 ss.

A. RICCOBONO, *La nuova governance delle assunzioni nella P.A., dal “decreto reclutamento” al “decreto PNRR 2*, in A. BOSCATI, A. ZILLI (a cura di) *Il reclutamento nella p.a. dall'emergenza alla nuova normalità*, vol I., Cedam, Milano, 2022.

A. RICCOBONO, *Tecniche e politiche di reclutamento nella XVIII legislatura: le graduatorie concorsuali ai tempi del “governo del cambiamento”*, in *Lav. p.a.*, I, 2019, pp. 65 ss.

G. RIVELLINI, *Il lavoro pubblico dopo il d.l. 9 giugno 2021, n. 80*, in *Lav. p.a.*, 3, 2021, pp. 553 ss.

G. ROSSI, *Principi di diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2021.

M. ROSSI, *Il reclutamento del personale nelle pubbliche amministrazioni*, in G. SANTORO-PASSARELLI (a cura di), in *Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale. Privato e pubblico*, Torino, 2017, pp. 2739 ss.

E. ROXBURGH, K. HANSEN, *Bias in recruitment and selection*, in *Centre for Labour, Employment and Work*, 2015.

R. RUFFINI, *Ripensare le logiche complessive del sistema di acquisizione del personale*, in *Risorse Umane*, 3, 2024, pp. 1 ss.

R. RUFFINI, *Trovare e selezionare talenti*, in *Risorse Umane*, 6, 2022, pp. 1 ss.

R. RUFFINI, M. INGAGGIATI, *Evoluzione dei concorsi pubblici in Italia: la valorizzazione delle competenze*, Giuffrè, Milano, 2023.

R. RUFFINI, M. INGAGGIATI, G. BARBATO, *I processi di assunzione del personale nella pubblica amministrazione: analisi strategica dei comportamenti burocratici*, in *Risorse Umane*, 2, 2022, pp. 63 ss.

M. RUSCIANO, *Carriera per concorso del dipendente pubblico: “imparzialità” o “buon andamento”?*, in *Lav. p.a.*, 2, 1999, pp. 215 ss.

M. RUSCIANO, *L'impiego pubblico in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1978

M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI (a cura di), *L'impiego pubblico nel diritto del lavoro*, Torino, Utet, 1993.

- A. SAITTA, *Costituenti e costituzioni della Francia rivoluzionaria e liberale(1789-1875)*, Milano, Giuffrè, 1975.
- L. SALTARI, *Per l'attuazione del PNRR serve personale*, in *Giorn. dir. amm.*, 4, 2022, pp. 433 ss.
- L. SALTARI, *Formazione e selezione dei dirigenti pubblici nell'ordinamento statale, negli ordinamenti regionali e negli altri stati*, in B.G. MATTARELLA (a cura di), *La dirigenza dello Stato e il ruolo della Scuola superiore della pubblica amministrazione*, Roma, 2009
- M.J. SANDEL, *La tirannia del merito. Perché viviamo in una società di vincitori e perdenti*, trad. it. a cura di E. MARCHIAFAVA E C. DEL BÒ, Milano, Feltrinelli, 2021.
- P. SANDRAN, *Le régime juridique des concours de la fonction publique*, Thèse pour le doctorat en droit, mars 1972, V ss.
- R. SAPORITO, *Concorsi Competency-Based: analisi comparata di quattro procedure innovative negli enti locali italiani*, in *Giorn. dir. amm.*, 3, 2021, pp. 346 ss.
- A. SAPORITO, *Società pubbliche e reclutamento del personale. Profili problematici*, in *giustamm.it*, 2015.
- C. SCHANZER, *Prefazione*, in G.P. ASSIRELLI, *Manuale Assirelli. Guida pratica per l'aspirante agli impieghi presso tutti i ministeri, le amministrazioni centrali e provinciali, le scuole, gli istituti, l'esercito, l'armata e gli uffici dipendenti*, Roma, Società editrice laziale, 1899.
- T. SHINN, *Savoir scientifique et pouvoir social. L'École polytechnique, 1794-1914*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1980, pp. 185.
- J. A. SCHUMPETER, *Capitalismo, socialismo e democrazia*, Milano, Edizioni di Comunità, 1955.
- L. SCIANDRA, *Composizione quantitativa e qualitativa del personale della Pubblica Amministrazione*, in *Analisi Giur. Econ.*, 1, 2020, pp. 287 ss.
- T. SEKIGUCHI, V.L. HUBER, *The use of person-organization fit and person-job fit information in making selection decisions*, in *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, Vol. 116, 2011, pp. 203 ss.

- S. SEPE, *Formazione e riforma della pubblica amministrazione: quali modelli e quali prospettive?*, in *Pol. dir.*, 1993.
- M. SILBERT, *Le concours comme mode juridique de recrutement de la fonction publique*, Thèse de doctorat, Paris, éd. Arthur Rousseau, 1912.
- J.L. SILICANI, *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique*, del 17 aprile 2008.
- C. SILVESTRO, *La riforma Brunetta del pubblico impiego. Commento organico al d.l. gs 27 ottobre 2009, n. 150*, Roma, 2009.
- H.A. SIMON, *Rational choice and the structure of the environment*, in *Psychological Review*, 1956, 63, pp. 129 ss.
- B. SORDI, *Diritto pubblico e diritto privato. Una genealogia storica*, Bologna, 2020, pp. 226 ss.
- S. SPAVENTA, *La giustizia nell'amministrazione*, Torino, Einaudi, 1949.
- S. STACCA, *La selezione del personale pubblico al tempo delle tecnologie digitali*, Relazione al convegno AIPDA tenutosi a Pisa a ottobre 2019, in *aipda.it*
- B. STEIN, E. KNIES, *Research handbook on HRM in the public sector*, Chetenham, Northampton, 2021.
- H. STEVENS, A. STEVENS, *The Internal Reform of the Commission*, in D. SPENCE, G. EDWARDS, *The European Commission*, London, John Harper Publishing, ed. 3, 2006.
- A. SUNDELL, *Are formal civil service examinations the most meritocratic way to recruit civil servants? Not in all countries*, in *Public Administration*, 92(2), 2014, pp. 440 ss.
- P. SURIANO, *I contratti di apprendistato e di formazione e lavoro: una nuova modalità per reclutare ed assumere giovani*, in *Azienditalia*, 3, 2024, pp. 449 ss.
- P. SURIANO, *Criticità ed opportunità nelle recenti innovazioni normative e nel panorama del recruitment della Pubblica Amministrazione*, in *Azienditalia*, 4, 2023, pp. 611 ss.
- P. SURIANO, *L'effettuazione dei concorsi nella Pubblica Amministrazione: la regolamentazione per semplificare, accelerare e digitalizzare*, in *Azienditalia*, 8-9, 2023, pp. 1134 ss.

- E. TABACCO, *La selezione del personale nelle società pubbliche: profili di responsabilità precontrattuale e danno risarcibile*, in *Lav. p.a.*, 1, 2025.
- A. TAILLEFAIT, *Droit de la fonction publique*, Paris, Dalloz, IX ed., 2022.
- A. TAILLEFAIT, *La mise en place de l'Institut national du service public*, in *Revue française de droit administratif*, 2022, pp. 735 ss.
- A. TAILLEFAIT, *Les dispositions générales. L'ordonnance n. 2021-702 du 2 juin 2021 portant réforme de l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'État*, in *Revue française de droit administratif*, 2021, pp. 868 ss.
- V. TALAMO, *La carriera nel lavoro pubblico privatizzato dopo il Decreto Reclutamento*, in *Giorn. dir. amm.*, 6, 2023, pp. 709 ss.
- V. TALAMO, *Lo scorrimento delle graduatorie concorsuali*, in *Giorn. dir. amm.*, 2013, pp. 920 ss.
- V. TALAMO, *Concorsi interni: prassi vecchie e nuove del legislatore davanti alla Corte costituzionale*, in *Giorn. dir. amm.*, 6, 1999, pp. 538 ss.
- G. THUILLIER, *Bureaucratie et bureaucrates en France au XIXe siècle*, Genève, Librairie Droz, 1980.
- P.C. TIMBAL, *Histoire des institutions et des faits sociaux*, Dalloz, coll. "Précis", 5 ed., 1974.
- L. TORCHIA (a cura di), *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, 2009
- L. TRIA, *Il reclutamento del personale*, in *Lavoro, diritti, europa*, 1, 2024, pp. 2 ss.
- M. TRIMARCHI, *La nomina dei direttori delle strutture complesse in sanità: brevi spunti su riparto di giurisdizione e contenuto della tutela*, in *Lav. p.a.*, 2, 2025, pp. 297 ss.
- C. TUBERTINI, *La nuova pianificazione integrata dell'attività e dell'organizzazione amministrativa*, in *Giorn. dir. amm.*, 5, 2022, pp. 614 ss.
- P. TULLINI, *Il diritto al lavoro dei disabili: dall'assunzione obbligatoria al collocamento mirato*, in *Dir. merc. lav.*, 1999, pp. 332 ss.

- M. TURRIN, *Le risorse umane nel comune: gli effetti del nuovo contratto degli enti locali*, in VI Rapporto Ca' Foscari sui comuni, 2023, pp. 219 ss.
- A. TURSÌ, *La nuova disciplina del lavoro dei disabili*, in *Riv. giur. lav.*, 1999, pp. 727 ss.
- R. URSI, *Le stagioni dell'efficienza. Paradigmi giuridici della buona amministrazione*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2016.
- A. VARNI, G. MELIS (a cura di), *Le fatiche di Monsù Travet. Per una storia del lavoro pubblico in Italia*, Torino, 1997.
- G. VECCHI, *Fabbisogni e change management nella PA: per un reclutamento selettivo basato su progetti di riorganizzazione*, in *Riv. giur. lav.*, 6, 2021, pp. 21 ss.
- A. VILLA, *Le novità in tema di enti locali*, in *Giorn. dir. amm.*, 4, 2025, pp. 457.
- A. VILLA, *Il reclutamento del personale negli enti locali*, in *Giorn. dir. amm.*, 1, 2022, pp. 27 ss.
- R. VILLATA, *Prime considerazioni in tema di "privatizzazione" del pubblico impiego e tutela giurisdizionale*, in *Dir. proc. amm.*, 1993, pp. 406 ss.
- P. VIRGA, *Il pubblico impiego: principi generali, impiego statale*, Milano, Giuffrè, 1973.
- VOLTAIRE, *Venalité*, in *Dictionnaire philosophique, Oeuvres complètes*, Paris, Aux bureaux du siècle, 1867.
- VOLTAIRE, *Essai sur le moeurs et l'esprit des nations*, cap. CXCIV: De la Chine, in *Oeuvres complètes Voltaire*, Kehel, 1784-1790, XIX.
- X.T. WANG, *Decision heuristics as predictors of public choice*, in *Journal of Behavioral decision making*, 21, 2008, pp.77 ss.
- M. WEBER, *La politica come professione (1919)*, in *La scienza come professione, la politica come professione*, Torino, 2004.
- M. WEBER, *Economia e società*, Milano, Edizioni di Comunità, 1980, vol. IV.

U. WESKE, A. RITZ, C. SCHOTT, O. NEUMANN, *Attracting future civil servants with public values? An experimental study on employer branding*, in *International Public Management Journal*, vol. 23, 5, 2020, pp. 677 ss.

E. ZAMPETTI, *Procedure di reclutamento e riparto della giurisdizione*, Relazione al convegno AIPDA tenutosi a Pisa a ottobre 2019, in *aipda.it*.

P. ZANGRILLO, *L'urto dei neolaureati apprendisti per svecchiare la pubblica amministrazione*, in *Il Secolo XIX*, 28 dicembre 2023.

ZHAN HU, X.T. WANG, *Trust or not: Heuristics for making trust-based choices in HR management*, in *Journal of Business Research*, 67, 2014, pp. 1710 ss.

J. ZILLER, *Égalité et mérite. L'accès à la fonction publique dans les États de la Communauté européenne*, Institut européen d'administration publique, Bruxelles, Bruylant, 1988.

B. ZOINA, *Le norme sul pubblico impiego*, in *Giorn. dir. amm.*, 4, 2025, pp. 447 ss.

A. ZOLA, *"Keju": il sistema degli esami nella Cina imperiale*, in *Dir. amm.*, 1996, pp. 365 ss.

S. ZOPPETTI, *Mobilità e pubblico concorso tra obbligatorietà e preferenza*, in *Il Piemonte delle autonomie*, 3, 2016, in *piemonteautonomie.it*.

L. ZOPPOLI, *Il reclutamento nelle pubbliche amministrazioni tra vincoli, parodie, buone pratiche ed emergenze. Come migliorare il sistema*, in *Riv. giur. lav.*, 6, 2021, pp. 99 ss.

L. ZOPPOLI, *La stagione delle riforme: pubblico e privato a confronto*, in *Lav. p.a.*, 2017, p. 25 ss.

GIURISPRUDENZA ITALIANA

Corte costituzionale

Corte cost., 28 luglio 2025, n. 135

Corte cost., 11 luglio 2023, n. 140

Corte cost., 27 luglio 2020, n. 166

Corte cost., 25 giugno 2020, n. 126

Corte cost., 24 aprile 2020, n. 77

Corte cost., 2 marzo 2018, n. 40

Corte cost., 12 maggio 2017, n. 110

Corte cost., 20 luglio 2016, n. 187

Corte cost., 17 marzo 2015, n. 37

Corte cost., 26 febbraio 2013, n. 28

Corte cost., 18 gennaio 2013, n. 3

Corte cost., 13 settembre 2012, n. 217

Corte cost., 30 luglio 2012, n. 212

Corte cost., 1° aprile 2011, n. 108

Corte cost., 3 marzo 2011, n. 69

Corte cost., 3 marzo 2011, n. 68

Corte cost., 5 gennaio 2011, n. 7

Corte cost. 24 giugno 2010, n. 225

Corte cost., 4 giugno 2010, n. 195

Corte cost., 29 aprile 2010, n. 150

Corte cost., 29 aprile 2010, n. 149

Corte cost., 13 novembre 2009, n. 293

Corte cost., 14 luglio 2009, n. 215

Corte cost., 9 novembre 2006, n. 363

Corte cost., 3 marzo 2006, n. 81

Corte cost., 7 aprile 2005, n. 159

Corte cost., 6 luglio 2004, n. 205

Corte cost., 26 gennaio 2004, n. 34

Corte cost., 24 luglio 2003, n. 274

Corte cost., 23 luglio 2002, n. 373

Corte cost., 29 maggio 2002, n. 218

Corte cost., 16 maggio 2002, n. 194

Corte cost., 4 gennaio 1999, n. 1

Corte cost., 30 ottobre 1997, n. 320

Corte cost., 25 luglio 1996, n. 313

Corte cost., 31 ottobre 1995, n. 478

Corte cost., 30 dicembre 1994, n. 459

Corte Cost., 30 luglio 1993, n. 359

Corte cost., 7 aprile 1983, n. 81

Corte cost., 9 ottobre 1968, n. 123

Corte cost., 31 ottobre 1955, n. 477

Corte di Cassazione

Cass. civ., sez. lav., ord., 18 aprile 2024, n. 10571

Cass. civ., sez. un., 24 luglio 2023, n. 22184

Cass., sez. un., 19 luglio 2022, n. 22566

Cass., sez. un., 30 giugno 2022, n. 20852

Cass., sez. un., 21 dicembre 2021, n. 40953

Cass. civ., sez. un., 13 ottobre 2021, n. 27889

Cass., sez. un., 18 maggio 2021, n. 13491

Cass., sez. un., 20 aprile 2021, n. 10360

Cass., sez. lav., 7 dicembre 2020, n. 27932

Cass. civ., sez. un., 21 settembre 2020, n. 19668

Cass., sez. un., 6 marzo 2020 n. 6455

Cass., sez. un., 18 gennaio 2019, n. 1413

Cass., sez. un., 17 dicembre 2018, n. 32624

Cass., sez. un., 13 novembre 2018 n. 29081

Cass. civ., sez. un., 9 settembre 2018, n. 21599

Cass., sez. un., 04 settembre 2018, n. 21600

Cass., sez. un., 11 aprile 2018, n. 8985

Cass. civ., sez. un., 13 dicembre 2017, n. 29915

Cass. civ., sez. un., 02 agosto 2017, n. 19166

Cass., sez. lav., 12 maggio 2017, n. 12559

Cass., sez. un., 5 maggio 2017, n. 8799

Cass. civ., sez. un., 27 marzo 2017, n. 7759

Cass., sez. un., 17 febbraio 2017 n. 4227

Cass., sez. un., 20 dicembre 2016, n. 26270

Cass., sez. un., 9 maggio 2016, n. 9281

Cass., sez. un., 30 settembre 2014, n. 20571

Cass., sez. un., 26 marzo 2014, n. 7171

Cass., sez. un., 3 febbraio 2014, n. 2290

Cass., sez. un., 29 maggio 2012, n. 8522

Cass., sez. un., 13 ottobre 2011, n. 21060

Cass. civ., sez. un., 7 luglio 2010, n. 16041

Cass., sez. un., 25 maggio 2010, n. 12764

Cass. civ., sez. un., 7 maggio 2010 n. 11084

Cass., sez. un., 9 aprile 2010, n. 8424

Cass., sez. un., 9 aprile 2010, n. 8425

Cass. civ., sez. un., 13 febbraio 2008 n. 3399

Cass., sez. un., 20 aprile 2006, n. 9164

Cass., civ., sez. un., 6 giugno 2005, n. 11722

Cass. civ., sez. un., 18 marzo 2004, n. 5536

Cass., sez. un., 15 ottobre 2003, n. 15403

Cass. civ., sez. un., 22 luglio 2003, n. 11404

Consiglio di Stato

Cons. Stato, sez. V, 5 giugno 2025, n. 4878

Cons. Stato, sez. III, 18 ottobre 2024, n. 8344

Cons. Stato, sez. III, 19 luglio 2024, n. 6534

Cons. Stato, sez. VII, 30 aprile 2024, n. 3956

Cons. Stato, sez. V, 23 aprile 2024, n. 3717

Cons. Stato, sez. I, 18 marzo 2024 n. 352

Cons. Stato, sez. VII, 18 gennaio 2024, n. 579

Cons. Stato, sez. V, 02 gennaio 2024, n. 38

Cons. Stato, sez. VII, 03 novembre 2023, n. 9487

Cons. Stato, sez. VII, 02 novembre 2023, n. 9461

Cons. Stato, sez. VII, 10 luglio 2023, n. 6724

Cons. Stato, sez. VII, 07 luglio 2023, n. 6661

Cons. Stato, sez. VII, 07 luglio 2023, n. 6647

Cons. Stato, sez. VII, 05 luglio 2023, n. 6587

Cons. St., sez. VII, 29 marzo 2023, n. 3259

Cons. Stato, sez. VI, 26 luglio 2022, n. 6576

Cons. Stato, sez. V, 14 aprile 2022, n. 2834

Cons. Stato, sez. V, 18 marzo 2022, n. 1972

Cons. Stato, sez. VII, 15 febbraio 2022, n. 1110

Cons. Stato, sez. III, 9 febbraio 2022, n. 932

Cons. Stato, sez. III, 28 maggio 2021 n. 4107

Cons. Stato, sez. V, 24 maggio 2021, n. 3993

Cons. Stato, sez. IV, 16 febbraio 2021, n. 1416

Cons. Stato, sez. V, 01 febbraio 2021, n. 908

Cons. Stato, sez. II, 27 gennaio 2021, n. 824

Cons. Stato, sez. VI, 22 gennaio 2021 n. 676

Cons. St., sez. II, 20 novembre 2020, n. 7216

Cons. Stato, sez. III, 12 ottobre 2020, n. 6041

Cons. Stato, sez. III, 03 febbraio 2020, n. 855

Cons. Stato, 24 gennaio 2020 n. 590

Cons. Stato, sez. V, 03 maggio 2019, n. 2867

Cons. Stato, sez. III, 7 luglio 2018, n. 4268

Cons. Stato, Ad. Plen., 25 giugno 2018, n. 9

Cons. Stato, sez. III, 19 giugno 2018, n. 3750

Cons. Stato, sez. IV, 30 marzo 2018, n. 2017

Cons. Stato, sez. V, 2 novembre 2017, n. 5069

Cons. Stato, sez. VI, 26 luglio 2017 n. 3695

Cons. Stato. sez.. III 21 giugno 2017, n. 3025

Cons. Stato, sez. V, 29 maggio 2017, n. 2526

Cons. Stato, sez. V, 4 aprile 2017, n. 1549

Cons. Stato, sez. V, 27 agosto 2014, n. 4361

Cons. Stato, sez. I, 7 novembre 2012, n. 5217

Cons. Stato, sez. V, 31 luglio 2012, n. 4329

Cons. Stato, sez. VI, 23 aprile 2009 n. 2515

Cons. Stato, sez. VI, 23 luglio 2008, n. 3642

Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana

Cons. Giust. Amm. per la Regione siciliana, 20 dicembre 2021, n. 218

Cons. Giust. Amm. per la Regione siciliana, 16 marzo 2020, n. 171

Tar

Tar Lazio, Roma, sez. II, 4 agosto 2025, n. 15247

Tar Liguria, sez. II, ordinanza 28 febbraio 2025, n. 230

Tar Campania, sez. IV, 17 febbraio 2025, n. 1247

Tar Lazio, Roma, sez. III-quater, 31 gennaio 2025, n. 2265

Tar Lazio Roma, sez. V-ter, 9 aprile 2024, n. 6836

Tar Sicilia Palermo, sez. IV, 13 marzo 2024, n. 981

Tar Lazio, Roma, sez. II bis, 22 gennaio 2024 n. 1215

Tar Lazio, Roma, sez. II bis, 2 novembre 2023 n. 16528

Tar Lazio, sez. IV, 2 febbraio 2023, n. 1866

Tar Lazio, sez. III, 01 febbraio 2023, n. 1782

Tar Lazio, sez. IV, 14 novembre 2022, n. 14946

Tar Lazio, sez. IV, 10 novembre 2022, n. 14618

Tar Lazio, sez. IV, 10 novembre 2022, n. 14616

Tar Lazio, sez. IV, 12 settembre 2022, n. 11793

Tar Lazio, sez. IV, 31 gennaio 2022, n. 1122

Tar Campania, Napoli, sez. VII, 10 maggio 2021, n. 3082

Tar Lazio, Roma, sez. II quater, 24 maggio 2017, n. 6170

Tar Lazio, Roma, sez. II quater, 24 maggio 2017, n. 6171

Tar Campania, sez. V, 12 novembre 2014, n. 5814

Tar Latina, sez. I, 26 aprile 2018, n. 236

Tar Perugia, sez. I, 10 giugno 2016, n. 494

Tar Sardegna, sez. II, 17 aprile 2013, n. 330

GIURISPRUDENZA EUROPEA

Corte di Giustizia dell'Unione europea

Corte giust. UE, sez. I, 16 febbraio 2023, C-623/20 P

Corte giust. UE, sez. VI, 15 dicembre 2022, C-40/20 e C-173/20

Corte giust. UE, sez. I, 7 aprile 2022, C-236/20

Corte giust. UE, sez. VII, 11 febbraio 2021, C-760/18

Corte giust. UE, sez. I, 7 marzo 2018, C-494/16.

Corte giust. UE, sez. III, 26 novembre 2014, C-22/13, C-61/13, C-62/13 e C-418/13

Corte giust. UE, sez. VIII, 13 marzo 2014, C-190/13

Corte giust. UE, sez. III, 12 dicembre 2013, C-361/12

Corte giust. UE, sez. VIII, ord. 12 dicembre 2013, C-50/13

GIURISPRUDENZA STRANIERA

Conseil constitutionnel francese

Conseil constitutionnel, 30 août 1984, n. 84-178

Conseil constitutionnel, 14 janvier 1983, n. 82-153

Conseil constitutionnel, 15 juillet 1976, n. 76-67

Conseil constitutionnel, 19 février 1963, n. 63-23.

Conseil d'Etat francese

Conseil d'Etat, 16 octobre 2017, n. 383459

Conseil d'Etat, 7 mai 2012, n. 337700

Conseil d'Etat, 6 mars 2009, n. 309922

Conseil d'Etat, 12 décembre 2003, n. 245607

Conseil d'Etat, 26 octobre 2001, n. 197018

Conseil d'Etat, 17 juin 2000, n. 159755

Conseil d'Etat, 30 mars 1990, n. 76538

Conseil d'Etat, 18 septembre 1983, n. 35286

Conseil d'Etat, 30 mars 1968, n. 68699

Conseil d'Etat, 28 mai 1954, n. 28238

Conseil d'Etat, 3 juillet 1936, n. 43239

Conseil d'Etat, 26 juillet 1912, n. 30701

Conseil d'Etat, 10 mai 1912, n. 46027

Conseil d'Etat, 5 juillet 1851, n. 22825

La borsa di dottorato cofinanziata con risorse dell'Unione europea-*NextGeneration EU*
Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza Missione 4 – Componente 1 – Riforma 4.1 Riforma dei Dottorati – Inv. 4.1
Borse PNRR patrimonio Culturale –CUP H41J22000170002



Finanziato
dall'Unione europea
NextGenerationEU



Ministero
dell'Università
e della Ricerca



Italiadomani
PIANO NAZIONALE
DI RIPRESA E RESILIENZA